

Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisen hallinnollisen sakon määrääminen kansalliselle julkishallinnolle

Sinikka Laaksonen
506989
Hallinto-oikeus monitasoisessa eurooppalaisessa järjestelmässä
Turun yliopisto oikeustieteellinen tiedekunta
4.11.2018

TURUN YLIOPISTO

Oikeustieteellinen tiedekunta

LAAKSONEN, SINIKKA: Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisen hallinnollisen sanktion määrääminen kansalliselle julkishallinnolle

OTM-opinnäytetyö, XIV + 85 s.

Informaatio- ja hallinto-oikeus

Marraskuu 2018

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check –järjestelmällä.

Henkilötietojen ja yksityisyyden suojaa pyritään turvaamaan Euroopan unionin yleisellä tietosuoja-asetuksella, joka tuli sovellettavaksi 25.5.2018. Suoraan sovellettavana oikeutena yleinen tietosuoja-asetus kuitenkin edellytti täydentävän kansallisen lain säätämistä. Hallituksen esitys 9/2018 EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi on edelleen säätämättä laiksi tätä tutkielmaa palautettaessa 5.11.

Hallituksen esityksessä on tarkoituksena käyttää yleisessä tietosuoja-asetuksessa mahdollistettua kansallista liikkumavaraa ja sulkea hallituksen esityksessä luetellut julkishallinnon toimijat yleisen tietosuoja-asetuksen mahdollistaman hallinnollisen sanktion ulkopuolelle. Hallinnollisen sanktion soveltaminen julkishallinnon toimijoihin jakoi sekä hallituksen esitystä valmistevaa työryhmää sekä asiantuntijalausunnan antajia.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tutkia tarkemmin hallituksen esityksessä annettuja väitteitä julkishallintoa jo rajoittavasta sääntelystä ja esittää näkemys siitä, tulisiko hallinnollisia sanktioita soveltaa julkishallinnon toimijoihin ja millä perusteilla. Tutkimuksessa käydään läpi julkishallintoa sekä sitä rajoittavia erityisiä etukäteisiä ja jälkikäteisiä oikeusturvakeinoja. Tutkimuksessa esitellään yleistä tietosuoja-asetusta sekä hallinnolliset sanktiot, kuten ne ovat saaneet muotonsa oikeuskirjallisuudessa ja käytännössä.

Hallituksen esityksessä 9/2018 jätettiin auki mahdollisuus arvioida uudelleen hallinnollisten sanktioiden soveltaminen julkishallinnon toimijoihin käytännön ja tutkimuksen valossa. Tämän tutkimuksen toivotaan antavan näkemyksen, miksi hallinnollisia sanktiota tulisi soveltaa julkishallinnon toimijoihin.

Asiasanat: Yleinen tietosuoja-asetus, Euroopan unioni, hallinnollinen sanktio, julkishallinto, oikeussuojakeinot, henkilötietojen suoja

Sisällys

Sisällys	III
Lähteet:	IV
Lyhenteet	XIII
1. Johdanto:	1
1.1. Taustaa	1
1.2. Kysymyksenasettelu ja rajaukset	3
1.3. Menetelmät ja rakenne	3
2. Julkishallinto	8
2.1. Julkishallinnon määrittely	8
2.2. Hyvän hallinnon takeet	1
2.2.1. Oikeus hyvään hallintoon	14
2.2.2. Lainalaisuus	17
2.2.3. Julkisuusperiaate	20
2.3. Julkishallinnon vastuu	2
2.3.1. Olemassa oleva seuraamusjärjestelmä	23
2.3.2. Virkavastuu	27
2.3.3. Vahingonkorvaukset	30
3. Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus	42
3.1. Euroopan unionin yleisestä tietosuoja-asetuksesta	42
3.1.1. Henkilötietojen suojan eurooppalainen perusta.....	42
3.1.2. Yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisen käsittelyn perusteet	42
3.1.3. Tietosuoja-asetuksen mukaiset vastuuseen asetettavat toimijat ja niiden velvollisuudet	42
3.2. Yleisen tietosuoja-asetuksen seuraamukset.....	4
3.2.1. Valtion velvollisuus turvata henkilötietojen suoja	47
3.2.2. Yleisen tietosuoja-asetuksen mahdollistamat seuraamukset	47
4. Hallinnollinen sanktio:	51
4.1. Eurooppalaiset juuret	51
4.2. Hallinnollisten sanktioiden kansallinen soveltaminen	51
4.2.1. Olemassa olevat julkishallinnolle määrättävät maksut.....	51
4.2.2. Suhde rikosoikeudelliseen rangaistukseen.....	61
4.3. Hallinnollisen sakon määrääminen yleisentietosuoja-asetuksen piirissä	61
4.4. Hallinnollisen seuraamuksen oikeusturva	61
4.5. Yleisen tietosuoja-asetuksen hallinnollisen sakon soveltamatta jättäminen ja kansallinen liikkumavara	75
5. Lopuksi	80

Lähteet:

Virallislähteet:

Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunto EOAK/6523/2017 “Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen”, Viite: OM 7/41/2017, OM038:00/2017, 22.12.2017.

Euroopan ihmisoikeussopimus (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi).

Euroopan komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Kattava lähestymistapa henkilötietojen suojaan Euroopan unionissa, KOM (2010) 609 Lopullinen, julkaistu 4.11.2010.

Euroopan komission ehdotus komission päätöksestä huumausaineiden lähtöaineita koskevan Euroopan unionin ja Venäjän federaation välisen sopimuksen tekemisestä, COM(2013) 4 viimeinen, Bryssel, 21.1.2013

Euroopan neuvoston suositus hyvän hallinnon perussäännöstä (Code of Good Administration, recommendation CM/Rec(2007)9 of the Committee of Ministers to member states on good administration).

Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000/C 364/01).

Euroopan yhteisöjen komissio, Eurooppalainen hallintotapa - valkoinen kirja, KOM (2001) 428 lopullinen.

The European Code of Good Administrative Behaviour, Euroopan yhteisöt, 2005.

Hallituksen esitys eduskunnalle uhkasakkolaiksi HE 63/1990 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta HE 309/1993 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen valtiomuodoksi HE 1/1998 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta HE 77/2001 (Korruptiosopimus)

Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden rikoslain talousrikossäännösten ja eräiden niihin liittyvien lakien muuttamiseksi, HE 52/2002 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sijoitusrahastolain ja Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta, Valiokunnan mietintö TaVM22016 vp - HE 3/2016 vp (hallinnollisen sanktion suuruus).

Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi, HE 9/2018 vp, 1.3.2018.

Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi, HE 9/2018 vp PeVL 21.3.2018 professori Juha Lavapuro asiantuntijalausunto.

Hallitusten esitysten laatimisohteet, oikeusministeriö 2004.

Henkilötietojen suojaa koskevan kansallisen lainsäädännön tarkistaminen (TATTI -työryhmä) OM006:00/2016.

Muistio HE:stä koskien EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi erityisesti ehdotuksista, jotka liittyvät hallinnollisiin sakkoihin ja rikosoikeudellisiin seuraamuksiin (HE 9/2018 vp LaVL 16.03.2018 tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto Liite 1).

Muistio HE:stä koskien EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi erityisesti ehdotuksista, jotka liittyvät hallinnollisiin sakkoihin ja rikosoikeudellisiin seuraamuksiin (HE 9/2018 vp LaVL 16.3.2018 tietosuojavaltuutetun Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto Liite 2).

Neuvoston asetusta (EY) N:o 1/2003, annettu 16 päivänä joulukuuta 2002, perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti), EYVL L 1, 4.1.2003, s. 1–25.

Oikeusministeriön selvitys vahingonkorvauslain uudistamistarpeesta. Tiivistelmä lausunnoista, 1999.

Oikeusministeriön työryhmän muistioloa: "Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen", oikeusministeriön hanke, 8.11.2017.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 48/2001 vp. Hallituksen esitys laeiksi maaseutuelinkeinojen rahoituslain, porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain, kolttalain sekä maatalousyrittäjien luopumistuesta annetun lain muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 32/2005 vp. Hallituksen esitys laeiksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 41/2006 vp. Hallituksen esitys laeiksi maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista ja maaseudun kehittämiseen liittyvien ohjelmien hallinnoinnista annetun lain muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 16/2007 vp. Hallituksen esitys laeiksi maatalouden rakennetuista, valtakunnallisen maaseudun kehittämisen ja tutkimuksen sekä maa- ja elintarviketalouden tutkimuksen rahoituksesta sekä eräiden maaseudun kehittämiseen liittyvien lakien muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 22/2008 vp. Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi (avoimuusasetuksen uudelleen laatiminen).

Perustuslakivaliokunnan lausunto 30/2010 vp. Hallituksen esitys valvontarangaistusta ja sähköistä valvontaa avolaitoksissa koskevaksi lainsäädännöksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 57/2010 vp. Hallituksen esitys pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 12/2012 vp. Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta asetukseksi yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (Yleinen tietosuoja-asetus) sekä direktiiviksi yksilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten henkilötietojen käsittelyssä rikosten torjumiseksi, tutkimiseksi, selvittämiseksi tai niistä syyttämiseksi tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanemiseksi ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (Tietosuojadirektiivi).

Perustuslakivaliokunnan lausunto 27/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaupallisen kalastuksen vakuutustuesta.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 10/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristön-suojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta,

Perustuslakivaliokunnan lausunto 54/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perhehoito-laiksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 71/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilö-tietojen käsittelystä Tullissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi,

Perustuslakivaliokunnan lausunto 45/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäris-tönsuojelulain muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 31/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valta-kunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä,

Perustuslakivaliokunnan lausunto 1/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 14/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 24/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi.

Perustuslakivaliokunnan mietintö 25/1994 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoike-ussäännösten muuttamisesta, vp.

Perustuslakivaliokunnan mietintö 10/1998 vp. Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitus-muodoksi.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma, *Ratkaisujen Suomi*, Hallituksen julkaisusarja, 10/2015, valtioneuvoston kanslia.

Rikosoikeuskomitean mietintö. Komiteanmietintö 1976:72, Oikeusministeriö 1976.

Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeet, oikeusministeriö 2007.

Tietosuojavaltuutetun lausunto Dnro 759/031/2018 (HE 9/2018 vp LaV 16.03.2018 tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto, Asiantuntijalausunto).

Valiokunnan lausunto LaVL 5/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi.

29 Article Data Protection Working Party: The Future of Privacy – Joint contribution to the Consultation of the European Commission on the legal framework for the fundamental right to protection of personal data, WP 168, julkaistu 1.12.2009.

29 Article Data Protection Working Party: Opinion 1/2010 on the concepts of "controller" and "processor", WP 169, julkaistu 16.2.2010.

29 Article Data Protection Working Party: Opinion 01/2012 on the data protection reform proposals, WP 191, julkaistu 23.3.2012.

29 Article Data Protection Working Party: Guidelines for identifying a controller or processor's lead supervisory authority, 16/EN, WP 244, julkaistu 5.4.2017.

29 Article Data Protection Working Party: Guidelines on the application and setting of administrative fines for the purposes of the Regulation 2016/679, 17/EN WP 253, julkaistu 3.10.2017.

Oikeustapaukset:

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin:

Engel ym. v. Alankomaat, tuomio 6.8.1976.

Özturk v. Saksa, tuomio 21.2.1984.

Leander v. Ruotsi, tuomio 26.3.1987.

Beyeler v. Italia, tuomio 5.1.2000.

Jussila v. Suomi, tuomio 23.11.2006.

I v. Suomi, tuomio 17.7.2008

Ruotsalainen v. Suomi, tuomio 16.6.2009.

Euroopan unionin tuomioistuin:

C-106/88 Simmenthal 1978

Yhdistetyt asiat C-67, 68 ja 70/85 van der Kooy ym., 1988

C-02/188 Zwartveld, 1990

C-326/88 Hansen, 1990

C-188/89 Foster v British Gas plc, 1990

C-479/93 Andrea Francovich vastaan Italian tasavalta, 1995
C-52/95 Commission v France, 1995
C-265/95 Commission v France, 1997
C-101/01 rikosoikeudenkäynti vastaan Bodil Lindqvist, 2003
C-198/01 CIF, 2003
C-494/01 komissio v. Irlanti 2001
C-176/03 komissio v. Neuvosto 2005
C-180/04 Vasallo, 2006.
C-275/06 Promusice, 2008
C-28/08 P Komissio v. Bavarian Lager 2010
C-101/08 Audiolux ym., 2009
C-345/09, van Delft ym., 2010
C-70/10 Scarlet, 2011
C-489/10 Bonda 2012
C-617/10 Fransson 2013
C-291/12 Michael Schwarz vastaan Stadt Bochum, 2013
C-212/13 František Ryneš vastaan Úřad pro ochranu osobních údajů, 2014
C-25/17 tietosuojavaltuutettu v Jehovan todistajat –uskonnollinen yhdyskunta, 2018

Korkein hallinto-oikeus:

KHO:1979-A-II-86
KHO 1996 B 577
KHO 2002:85
KHO 2009:83
KHO 2010:34
KHO 2013:172
KHO 2014:96
KHO 2015:57
KHO 2016:186
KHO muu päätös 4253/2018

Korkein oikeus:

KKO 1985 II 39
KKO 1986 II 32
KKO 1987:23
KKO 2001:2
KKO:2008:20

England and Wales High Court (Queen Bench Division):

Lloyd v Google LLC [2018] EWHC 2599 (QB).

Markkinaoikeus:

MAO:457/10
MAO:689/2017

Finanssivalvonta:

Artikkelit ja kirjallisuus:

- Aulis Aarnio*: Tulkinnan taio – ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta, Vantaa 2006
- Aer, Janne*: Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa, Jyväskylä 2000
- Alsenoy, Brendan van*: Liability under EU Data Protection Law: From Directive 95/46 to the General Data Protection Regulation, 7/2017 JIPITEC
- Amos, Merris*: Extending the Liability of the State in Damages, 21 Legal Stud. 1 (2001), s. 1-14.
- Ashworth, Adam*: Is the criminal law a lost cause? The Law Quarterly review 2000 Vol. 116, s. 225 – 256.
- Autio, Simo*: Kilpailuoikeuden sanktiot ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen rangaistusmääritelmiä - seuraamusjärjestelmien rajankäyntiä EU:n muuttuvassa oikeustilassa, s. 89-112, julkaistu Edilexissä 6.6.2012.
- Bengtsson, Bertil*: Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen. Andra upplagan, Norstedts Juridik 1996.
- Bogdandy, Armin von*: Founding principles teoksessa Bogdandy, Armin von – Bast, Jürgen (ed.), Principles of European Constitutional Law, 2. Painos, Oxford 2010
- Borgers, Matthias J. – Kooijmans, Tijs*: The Scope of the Community's Competence in the Field of Criminal Law. European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice 2008, s. 379–395.
- Buchner, Benedikt*: Informationelle Selbstbestimmung im Privatrecht, Mohr Siebeck 2006
- Bygrave, Lee A.*: Where have all the judges gone? Reflections on judicial involvement in developing data protection law. Teoksessa P. Wahlgren (ed.), IT och juristutbildning. Nordisk årsbok i rättsinformatik 2000, Stockholm 2001, ss. 113–125.
http://folk.uio.no/lee/oldpage/articles/Judges_role.pdf
- Cannataci, Joseph A.*: Privacy and data protection law: International developments and Maltese perspectives, CompLex 1/87, Norwegian University Press AS 1987.
- Cohen, Julie E.*: What Privacy is For, 126 Harvard Law Review 1904, 2013
- Golla, Sebastian J.*: Is Data Protection Law Growing Teeth: The Current Lack of Sanctions in Data Protection Law and Administrative Fines under the GDPR, 8 J. Intell. Prop. Info. Tech. & Elec. Com. L. 70 2017
- Ellilä, Tauno*: Täytäntöönpanokeinoista hallinnon alalla, Porvoo 1952.
- Frände, Dan*: Yleinen rikosoikeus. Edita Prima Oy. Helsinki 2005.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna*: Valta ja vahinko – julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa, Hämeenlinna 2008.
- Halila, Leena*: Hallinnollisen rikosprosessin piirteistä, teoksessa Avoin, tehokas ja riippumaton, juhlaulkaisu Olli Mäenpää 60 vuotta, Edita 2010, s. 197-217
- Harjula, Heikki – Prättälä, Kari*: Kuntalaki: taustat ja tulkinnat, Talentum 2015, e-kirja.
- Harris, D.J., O'Boyle, M., Warbrick, C.*: Law of the European Convention on Human Rights, Lontoo 1995
- Heikkinen, Kati*: Lainsäädännön ennakkollisen vaikutusten arvioinnin laatu ja jälkikäteisten vaikutusten arvioinnin huomioiminen hallituksen esityksissä 2000-luvulla, pro gradu – tutkielma, Itä-Suomen yliopisto 2018, myös Edilex 2017/32, Julkaistu 14.8.2017, www.edilex.fi/artikkelit/17937.
- Heisengerg, Dorothee*: Negotiating privacy, The European Union, the United States and Personal Data Protection, Colorado USA 2005

Helander, Petri – Heliskoski, Joni: Henkilötietojen suoja, teoksessa Yksilön oikeusasema Euroopan unionissa: juhlaKirja Allan Rosas, Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi, Åbo 2008, s. 107- 123.

Hemmo, Mika: Vahingonkorvausoikeus, WSOYpro 2005

Hofmann, Herwig C. H . Rowe, Gerard C. - Turk, Alexander H.: Administrative Law and Policy of the European Union, Oxford University Press 2011.

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet, Helsinki 2014

Häyrynen, Janne: Arvopaperimarkkinoiden väärinkäyttö. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 2006.

Högman, Matti: Rangaistus ja moraalit : rangaistuksen yhteiskunnallisesta funktiosta, pro gradu –tutkielma, Turun yliopisto, 2006.

Jaatikainen, Heikki: Oikeushenkilön rangaistusvastuu, Helsinki 2000

Kangas, Urpo: Lesken oikeudellinen asema - oikeusdogmaattinen tutkimus lesken sosiaaliturvan laajuudesta, Vammala 1982

Kaufmann, M.: Integrierte Staatlichkeit als Staatsstrukturprinzip, 1999 Juristen-Zeitung 814, Kirchhof

Keinänen, Anssi – Väättänen, Ulla: Empiirinen oikeustutkimus – mitä ja milloin, teoksessa Oikeustieteellinen opinnäyte: artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta, Miettinen, Tarmo (toim.), Edita 2016, s. 246-272.

Kemppinen, Jukka: Informaatio-oikeuden alkeet, AS Pakett Tallinna 2011

Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, Helsinki 2008.

Kiiski, Kimmo Ilmari: Kohti rationaalisempaa rankaisemista, Lakimies 2009, s. 34-58.

Kiiski, Kimmo Ilmari: Hallinnollinen sanktiointi, Turku 2011.

Kiiski, Kimmo Ilmari: Rahamaksu rangaistuksena, referee-artikkeli, Edilex 1/2014, julkaistu 1.3.2014

Knuts, Märten: Kursmanipulation i omvandling. Juridiska Föreningen i Finland 5/2004, s. 559 – 588.

Knuts, Märten: Kvitt eller dubbelt? Ne bis in idem och de administrativa sanktionerna i värdepappersmarknadsrätten. Defensor Legis N:o 5/2006, s. 831 – 852.

Koillinen, Mikael: Seuraamusjärjestelmien leikkauspisteessä – nolla poena sine lege certa. Teoksessa Oikeussosiologiaa ja kriminologiaa. Juhlajulkaisu Ahti Laitinen 1946 – 24/4 – 2006. Vammala 2006, s. 83–107.

Koillinen, Mikael: Henkilötietojen suoja itsenäisenä perusoikeutena, Oikeus 2/2013, s. 171–193

Koillinen, Mikael: Hallinnolliset seuraamukset tietosuojan sanktiomekanismina, Defensor Legis, Edilex 2016, https://www-edilex-fi.ezproxy.utu.fi/defensor_legis/16904.pdf

Koivisto, Ida: Hyvä hallinto ja lain noudattamisen vaatimus, teoksessa Avoin, tehokas ja riippumaton, juhlaKirjaisu Olli Mäenpää 60 vuotta, Edita 2010, s. 69-83.

Koivisto, Ida: Julkisen vallan rajoilla, Lakimies 5/2014, s. 675-694.

Kolehmainen, Antti: Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä, teoksessa Oikeustieteellinen opinnäyte : artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta, Miettinen, Tarmo (toim.), Edita 2016, s. 105-135.

Konstari, Timo: Matkalla kohti eurooppalaista tietosuojaa, Tietosuoja 4/1997, s. 18-22.

Korhonen, Rauno: Perusrekisterit ja tietosuoja, Edilex 2003.

Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet, Talentum 2013

Kosta, Eleni: Consent in European Data Protection Law, Martinus Nijhoff Publishers, 2013

Kostet, Karoliina: Hallinnollisten sanktioiden asema arvopaperimarkkinoiden väärinkäytön seuraamusjärjestelmässä, pro gradu –tutkielma, 22.3.2007, Helsingin yliopisto, julkaistu Edilexissä 10.10.2007, <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/4797>

Kühling, Jürgen: Fundamental Rights, s. 479-515, teoksessa ”Principles of European constitutional law” edited by Bogdandy, Armin von – Bast, Jürgen, 2.painos, Oxford 2010

Kulla, Heikki: Sanktioluonteiset hallintoasiat: tunnusmerkkejä ja rajausperusteita, juhlakirjassa Pentti Arajärvi, 1948-2/6-2008, Joensuu 2008, s. 325-337.

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet, Talentum Pro 2015

Kulla, Heikki - Koillinen, Mikael: Julkisuus ja henkilötietojen suoja viranomaistoiminnassa, Turun yliopisto 2014.

Kuopus, Jorma: Hallinnon lainalaisuus ja automatisoitu verohallinto: oikeustieteellinen tutkimus kansalaisen oikeusturvasta teknistyvässä valtionhallinnossa, Helsinki 1988.

Kuusikko, Kirsi: Neuvonta hallinnossa, Lakimiesliiton kustannus 2000.

Ladeur, Karl-Heinz: Conflict and Co-operation between European Law and the General Administrative Law of the Member States, s. 1-13, teoksessa Ladeur, Karl-Heinz (ed.): The Europeanisation of Administrative Law – transforming national decision-making procedures, Anthony Rowe Ltd 2002

Lahti, Raimo: Rikosoikeus kilpailuoikeuden sanktioinnissa? . Päivitetty 22.8.2007. [viitattu 3.5.2018]

Lahti, Raimo: Rikosoikeuden ultima ratio –periaatteesta ja hallintosanktioiden asemasta, teoksessa Hyttinen, Tatu (toim.): Rikoksesta rangaistukseen, juhlaulkaisu Pekka Viljanen, 1952-26/8-2012, s. 97-117

Lappi-Seppälä, Tapio: Rikosten seuraamukset, Porvoo 2000.

Lefebvre, Paul – Lahaye, Cecilia: EU Data Protection and the Conflict of Laws: The Usual Bag of Tricks or a Fight against the Evasion of the Law, 84 Defence Counsel Journal 1, 2017

Lewinski, Kai von: 'Zwischen rationaler Apathie und rationaler Hysterie -Die Durchsetzung des Datenschutzes' (2013) 1 Privacy in Germany 12.

Mansikka, Tanja: Kuka kantaa virkavastuuta? Virkavastuusta kunnassa ja ulottumisesta ulkoistettuun toimintaan sekä epäasiallisesta vaikuttamisesta päätöksentekoon, Edilex 2014/11, <https://www.edilex.fi/artikkelit/13478>

Matikkala, Jussi: Rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä, Helsinki 2010.

Melander, Sakari: Kriminalisointiteoria – rangaistavaksi säätämisen oikeudelliset rajoitukset, Vammala 2008.

Merikoski, Veli: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II, Porvoo 1962.

Moore, Jennifer: Corporate Culpability Under the Federal Sentencing Guidelines, 34 Arizona Law Review, s. 758-797.

Mäenpää, Olli: Hyvän hallinnon perusteet, Helsinki 2002

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus, 2003

Mäenpää, Olli: Hallintoprosessioikeus, Helsinki 2007

Mäenpää, Olli: Hyvä hallinto oikeutena ja yleisenä oikeusperiaatteena teoksessa Yksilön oikeusasema Euroopan unionissa: juhlakirja Allan Rosas, Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi, Åbo 2008, s. 65-474

Mäenpää, Olli: Avoin, tehokas ja riippumaton eurooppalainen hallinto, juhlakirjassa Pentti Arajärvi, 1948-2/6-2008, Joensuu 2008, s. 375-291.

Mäenpää, Olli: Eurooppalainen hallinto-oikeus, Helsinki 2011

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus, 2013, jatkuva jatkuva julkaisu, elektroninen aineisto, Alma Talent

Mäenpää, Olli: Yleinen hallinto-oikeus, Alma Talent, 2017.

Mäkinen, Eija: Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto, Finnpublishers 2000

Määttä, Kalle: Uhkasakkolaki pähkinänkuoressa, Edilex, julkaistu 4.10.2017 www.edilex.fi/artikkelit/18161

Niemi, Anni E.: Tehokkaan oikeussuojan piirteitä, teoksessa Avoin, tehokas ja riippumaton, juhlaulkaisu Olli Mäenpää 60 vuotta, Edita 2010

- Niemivuo, Matti*: Hyvä hallinto – perusoikeudesta ihmisoikeudeksi, juhla kirjassa Pentti Arjärvi 1984-2/6-2008, Joensuu 2008, s. 49-63.
- Niemivuo, Matti - Keravuori-Rusanen, Marketta - Kuusikko, Kirsi*: Hallintolaki, WSOYPro 2010
- Nissenbaum, Helen*: Protecting Privacy in a Information Age: the Problem of Privacy in Public. 17 Law and Phil., 1998, s. 559-596.
- Nuotio, Kimmo*: Eurooppalaistuva rikosoikeus. Teoksessa Tuomas Ojanen ja Arto Haapea (toim.): EU-oikeuden perusteita II – aineellisen EU-oikeuden aloja ja ulottuvuuksia. Helsinki 2007, s. 375–411.
- Parilli, Davide Maria*: Belgium: Will the Privacy Commission become a Privacy Police?, Timelex, julkaistu 24.11.2013, luettu 9.8.2018.
- Parviainen, Mervi*: Kenen on vastuu: vastuut ja seuraamukset palvelussuhteessa, Edilex Libri, Helsinki 2010.
- Paso, Mirjami - Saukko, Petri - Tarukannel, Veijo - Tolvanen, Matti*: Hallintolainkäyttö, Talentum 2015.
- Peczenik, Aleksander*: On Law and Reason, Dordrecht 1989.
- Pekkanen, Raimo*: Julkisyhteisön vahingonvastuun toteuttaminen, Lakimies 1983, s. 1038-1056.
- Pitkänen, Olli - Tiilikka, Päivi - Warmma, Eija*: Henkilötietojen suoja, Talentum Helsinki 2013
- Pöysti, Tuomas*: Tehokkuus, informaatio ja eurooppalainen oikeusalue, Helsinki 1999.
- Pöysti, Tuomas*: Hallintoettiset toimintasäännöt hyvän hallinnon toteuttamisessa, teoksessa Avoin, tehokas ja riippumaton, juhla julkaisu Olli Mäenpää 60 vuotta, Edita 2010, s. 143-159.
- Raiser, Thomas*: Grundlagen der Rechtssoziologie, 6.painos, Mohr Siebeck 2013.
- Rossnagel, Alexander ym.*: Modernisierung der Datenschutzrechts, Gutachten im Auftrag des Bundesministereiuns der Innern 2001
- Saarenpää, Ahti*: Oikeusinformatiikka, Oikeusjärjestys 2000 – I osa.
- Saraviita, Ilkka*: Perustuslaki, Talentum 2011.
- Semi, Marianna*: Yhteisösakko – huomioita oikeuskäytännöstä, teoksessa Rangaistuksen määrittäminen, Lappi-Seppälä, Tapio, toimittaja. ; Kankaanrinta, Veera, toimittaja. ; Suomi. Hovi-oikeus (Helsinki), 2013 s. 193-210.
- Shaffer, Gregory*: Globalization and Social Protection: the Impact of EU and international Rules in the Ratcheting Up of U.S Privacy Standards, Yale Journal of International Law, 2000, s. 1-88.
- Sorvari, Hannu*: Tiedollinen itsemäärääminen ja markkinointi, teoksessa Viestintäoikeus, toim. Heikki Kulla ym., Helsinki 2002, s. 271-291.
- Ståhlberg, K.J.*: Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa, Helsinki 1928
- Tolvanen, Matti*: Hallinnolliset maksut vähäisten tieliikenteen rikkomusten sanktioina. Lakimies 2/2002, s. 194-218.
- Tolvanen, Matti*: Virallisen vastaväittäjän lausunto Kimmo Kiisken väitöskirjasta, Lakimies 2012, s. 200-206.
- Vesikallio, Kai*: Kartellisakot EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä, Helsinki Law Review, 18.4.2016, <https://www-edilex-fi.ezproxy.utu.fi/hlr/16437.pdf>
- Voigt, Paul – Bussche Axel von dem*: The EU General Data Protection Regulation (GDPR) : A Practical Guide, Springer 2017.
- Voutilainen, Tomi*: Hyvä sähköinen hallinto, Helsinki 2006
- Voutilainen, Tomi*: Oikeus tietoon - informaatio-oikeuden perusteet, Porvoo 2012
- Voutilainen, Tomi – Huttunen, Kimmo*: Julkisen hallinnon tiedonhallinnan pirstoutuminen ja lainsäädäntö, Oikeus 1/2015

Wallin, Anna-Riitta: Tiedonsaanti asiakirjoista ja henkilötietojen suoja EU:n perusoikeuskirjassa tunnustettuina perusoikeuksina teoksessa Perusoikeudet EU:ssa, toim. Liisa Nieminen, Helsinki 2001

Weir, J.A.: Human Rights and Damages, 40 Washburn L.J. 413 (2001), s. 413-446.

Wennäkoski, Anna Aurora: Tietosuojaoikeudellinen vahingonkorvaus murroksessa, <https://www.edilex.fi/artikkelit/18075.pdf>

Internet-lähteet:

Aarnio, Reijo: Seuraamuksista, tietosuojavaltuutetun blogi, julkaistu 28.7.2015

<http://www.tietosuoja.fi/fi/index/blogi/6IUtCELFH/2015/XcYYe0RCZ.html.stx>

Aarnio, Reijo: Totuus hallinnollisista sanktioista, tietosuojavaltuutetun blogi, julkaistu 1.3.2017, <http://www.tietosuoja.fi/fi/index/blogi/6IUtCELFH/2017/bCDF80rfD.html.stx>

Aarnio, Reijo: Toimivaltavaje, tietosuojavaltuutetun blogi, julkaistu 2.8.2018, https://tietosuoja.fi/artikkeli/-/asset_publisher/toimivaltavaje

European Union Agency for Fundamental Rights raportti: Access to data protection remedies in EU Member States, 2013, luettu 23.10.2018.

Tietosuojavaltuutetun toimisto, ”Tietosuojavaltuutetulle uusia tehtäviä ja toimivaltuuksia”, uutinen, julkaistu 1.3.2018,

Turun kaupungin toimintasuunnitelma, vuoden 2018 talousarvio ja vuosien 2018-2021 toimintasuunnitelma, kaupunginvaltuusto 13.11.2017, <http://www.turku.fi/talous-ja-strategia/talousarvio>

Yle-uutiset artikkeli: ”Tietosuojavaltuutetun työmäärä räjähti kasvuun: terveysalalla tietovuoto-ongelmia ilmoitetaan erityisen paljon”, 27.7.2018 klo 13:58, yle.fi/uutiset/3-10299263

Lyhenteet

EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
ETA	Euroopan talousalue
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
EY	Euroopan yhteisö
EYVL	Euroopan yhteisön virallinen lehti
GDPR	General Data Protection Regulation eli Euroopan unionin yleinen tietosuojasetus
HaL	Hallintolaki
HE	Hallituksen esitys
ICO	Information Commissioner’s Office
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
LaVL	Lakivaliokunnan lausunto
PerL	Suomen perustuslaki 731/1999
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
TaVM	Talousvaliokunnan mietintö

Vp
WP

Valtiopäivät
Working Party – työryhmä

1. Johdanto

1.1. Taustaa

Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus¹ (yleinen tietosuoja-asetus tai tietosuoja-asetus) tuli sovellettavaksi pitkän siirtymäajan jälkeen 25.5.2018. Asetuksen tarkoitus on konkreettisesti luonnollisen henkilön henkilötietojen suoja² ja varmistua yhtenäisestä henkilötietojen suojan alueesta. Aikaisempi unionin tasoinen henkilötietojen suoja käsitellyt säädös oli direktiivi 95/46/EY³ (henkilötietodirektiivi), joka oli vuosien saatossa jäänyt kehityksen kyydistä ja kärsinyt olemassaolonsa ajan epätasaisesta sovelluksesta unionin jäsenvaltioiden välillä. Kansallisella tasolla esiteltiin ehdotus EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi, HE 9/2018 vp, jonka pohjalta on tarkoitus säätää uusi henkilötietojen käsittelyä koskeva yleislaki, tietosuojalaki.⁴

Yleinen tietosuoja-asetus on määritelmässään laaja-alainen kaiken kattavan suojan saavuttamiseksi. Yleinen tietosuoja-asetus ei tekstissään määrittänyt vastuuseen asetettavien toimijoiden organisatorista luonnetta. Vastuuseen asetetaan siis ne kaikki toimijat, jotka käsittelevät⁵ henkilötietoja. Yleisen tietosuoja-asetuksen säädökset tulevat siis ohjaamaan myös kansallista julkishallintoa. Julkishallinnon tehtävät perustuvat sen hallussa olevien tietomassojen, ja erityisesti henkilötietomassojen, käsittelyyn.⁶ Viranomaiset ja julkisorganisaatiot tekevät luonnollisen henkilön oikeuksiin, etuihin ja velvollisuuksiin vaikuttavia päätöksiä⁷ perustuen hal-

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta, Euroopan unionin virallinen lehti L 119/1, 4.5.2016.

² Henkilötietojen suoja perusoikeutena on suojattu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklassa ja Suomen perustuslain 10 §:ssä. Henkilötietojen suojaamisella pyritään turvaamaan yksilöiden tiedollinen itsemääräämisoikeus ja tiedollinen yksityiselämän suoja.

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja

⁴ Tätä pro gradua palautettaessa (4.11.) eduskunta ei ole vielä lopullisesti käsitellyt yleistä tietosuoja-asetusta täydentäviä lakeja, minkä vuoksi tietosuojavaltuutetun toimisto kärsii edelleen toimintavajeesta, ks. Reijo Aarnion blogikirjoitus ”Toimivaltavaje”, julkaistu 2.8.2018.

⁵ Yleinen tietosuoja-asetus tarkoittaa käsittelyllä ”toimintoa tai toimintoja, joita kohdistetaan henkilötietoihin tai henkilötietoja sisältäviin tietojoukkoihin joko automaattista tietojenkäsittelyä käyttäen tai manuaalisesti, kuten tietojen keräämistä, tallentamista, järjestämistä, jäsentämistä, säilyttämistä, muokkaamista tai muuttamista, hakua, kyselyä, käyttöä, tietojen luovuttamista siirtämällä, levittämällä tai asettamalla ne muutoin saataville, tietojen yhteensovittamista tai yhdistämistä, rajoittamista, poistamista tai tuhoamista”.

⁶ Pöysti 2010, s. 150.

⁷ Mäenpää 2013, s. 3.

lussaan olevaan tietoon.⁸ Tieto on julkisen hallinnon toiminnan kannalta kriittinen elementti ja sen tehokas hyödyntäminen on hallinnon toimivuuden kannalta tärkeässä asemassa.⁹

Julkisella sektorilla on hallussaan paljon yhteiskunnallisesti merkityksellistä tietoa, jota kansalaiset voivat hyödyntää käyttäessään kansalaisoikeuksiaan ja vaatiessaan heille kuuluvia etuuksia¹⁰. Myös yksityinen sektori hyötyy julkishallinnolla olevasta merkityksellisestä informaatiosta.¹¹ Julkisella sektorilla on vastuullaan yhteiskunnan perusrekisterit: henkilötietojärjestelmä; yritys-, yhteisö- ja säätiötietojärjestelmät, kiinteistötietojärjestelmä sekä rakennustietojärjestelmä.¹²

Viranomaisen ja yksityisen välisestä suhteesta johtuen, julkishallinto on varsin erityinen rekisterinpitäjä. Perinteistä valtasuhdetta tulevat enenevässä määrin täydentämään erilaiset yhteistyöhön ja itsesääteilyyn perustuva suhteet.¹³ Muuttuvista suhteista huolimatta, viranomaisen tulee olemaan valta-asemassa suhteessa luonnolliseen henkilöön, eikä tule muuttamaan julkishallinnon erityistä asemaa ja vastuuta suhteessa henkilötietojen käsittelyyn. Ilman riittävää kannustinta vaarana on, että julkishallinnon toimijat ovat hitaita tekemään yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimia teknisiä ja organisatorisia muutoksia¹⁴, jotka ovat edellytyksenä rekisteröidyn henkilötietojen suojaamiseksi.

Henkilötietojen suoja liittyy kiinteästi informaatio-oikeuteen, joka on tiedonhallinnan ja tietojenkäsittelyn oikeutta.¹⁵ Informaatio-oikeus kehittyy julkisoikeuden ja yksityisoikeuden rajapinnassa kumpaankaan täysin rajoittuvana oikeudenalana¹⁶, täten julkishallinnon suorittamaa henkilötietojen käsittelyä tutkitaan informaatio-oikeuden alaisuudessa. Oikeusinformatiikka on sekä oikeustieteen sisällä rajat ylittävä että tieteidenalojen rajat ylittävä ala.¹⁷ Käsiteltäväs-tä oikeudenalasta johtuen, tutkimuksessa käsitellään oikeudenalojen rajat ylittäviä kysymyksiä, riittävän laaja-alaisen selvityksen saavuttamiseksi.

⁸ Voutilainen 2012, s. 30.

⁹ Voutilainen 2012, s. 31.

¹⁰ Laillisesti käytettynä henkilötiedot mahdollistavat huomattavaa hyötyä yksilölle, yhteiskunnalle ja yrityksille, Helander – Helikoski, s. 107.

¹¹ Korhonen, s. 19.

¹² Korhonen, s. 21.

¹³ Mäenpää 2011, s. 19.

¹⁴ Tietosuojavaltuutetun muistio liittyen HE 9/2018 vp LaVL, liite 1, s. 2-3.

¹⁵ Voutilainen 2012, s. 27

¹⁶ Voutilainen 2006, s. 45. Hallinto-oikeudelliset periaatteet rajoittavat tietosuojaoikeutta sekä ICT-oikeutta niiden toimiessa julkisoikeudellisessa rajapinnassa. Konstari, s. 22.

¹⁷ Saarenpää, s. 6. Informaatio-oikeuteen on sisäänrakennettu poikkitieteellisyys, Pöysti 1999.

Informaatio-oikeuden kysymysten selvittämiseksi on käytävä tiivistä vuoropuhelua muiden, perinteisempien oikeudenalojen kanssa. Julkisoikeudellisella puolella informaatio-oikeus on perinteisesti kiinnittynyt hallinto-oikeuteen. Myös valtiosääntöoikeudella on erityinen sija julkisoikeudellisessa informaatio-oikeuden kehityksessä. Perustuslaissa on säädetty informaatio-oikeudelle merkittävistä oikeuksista ja velvollisuuksista, kuten julkisuusperiaatteesta (PerL 12.2 §) ja henkilötietojen suojasta (PerL 10.1 §).¹⁸ Tutkimuksen ollessa osittain informaatio-oikeudellinen, tietty poikkitieteellisyys myös tutkimuksessa on perusteltua.¹⁹ Kysymys julkishallinnon suorittamasta henkilötietojen käsittelystä ei vaikuta vain oikeustieteilijöihin, vaan kysymyksen tulisi kiinnostaa kaikkia luonnollisia henkilöitä.

1.2 Kysymyksenasettelu ja rajaukset

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää tulisiko yleisen tietosuoja-asetuksen mahdollistamaa hallinnollista sakkoa²⁰ ryhtyä soveltamaan kansallisen julkishallinnon rekisterinpitäjään vai käyttää yleisen tietosuoja-asetuksen kansallista liikkumavaraa ja sulkea julkishallinnon toimijat hallinnollisen sakon ulkopuolelle.

Määrättävän sakon ollessa ankaruudessaan ennen kuulumaton henkilötietojen suojan saralla, yleisessä tietosuoja-asetuksessa annettiin jäsenvaltioille mahdollisuus kansalliseen liikkumavaraan tiettyjen artiklojen yhteydessä.²¹ Tälle tutkimukselle merkityksellisestä liikkumavaras- ta säädetään artiklassa 83(7), jonka mukaisesti ”kukin jäsenvaltio voi asettaa sääntöjä siitä, voidaanko viranomaisille tai julkishallinnon elimille määrätä kyseisessä jäsenvaltiossa hallinnollisia sakkoja ja missä määrin“.

HE 9/2018 päätettiin esittää käytettäväksi tietosuoja-asetuksen mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa ja sulkemaan julkishallintoon kuuluvia toimijoita²² hallinnollisten sanktioiden ulkopuolelle.²³ Perusteluiksi liikkumavaran käyttöön ehdotuksessa vedottiin jo olemassa olevien oikeusturvakeinojen riittävyteen myös yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämän suojan

¹⁸ Voutilainen 2012, s. 47.

¹⁹ Informaatio-oikeuden lisäksi myös julkisoikeudella, jonka toimijat ovat tässä tutkimuksessa keskittymisen kohteena, on poikkitieteellisiä yhteyksiä esim. Hallintotieteisiin, ks. Husa – Pohjolainen, s. 39.

²⁰ Mahdollisuudesta hallinnolliseen sakkoon on säädetty yleisen tietosuoja-asetuksen artiklassa 83.

²¹ GDPR, johdantokohta 10.

²² HE 9/2018, s. 56. Esityksen mukaisesti seuraamusmaksua ei voida määrätä valtion viranomaisille, valtion liikelaitoksille, kunnallisille viranomaisille, itsenäisille julkisoikeudellisille laitoksille, eduskunnan virastoille eikä tasavallan presidentin kanslialle.

²³ Seuraamusmaksun soveltamisalan ulkopuolelle ei kuitenkaan ole hallituksen esityksen mukaisesti tarkoitus sulkea perustuslain 124 §:n perusteella toimivaa välillistä julkishallintoa.

turvaamisessa sekä hallinnollisten sanktioiden sopimattomuuteen suomalaisen oikeuskulttuuriin.²⁴ Hallituksen esitys unohtaa, että suomalaisessa lainsäädännössä on kuitenkin jo useita oikeudenaloja, joiden piirissä määrätään julkishallinnolle sakkoja maksettaviksi.²⁵ Yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisen hallinnollisen sakon aiheuttamasta epäilystä huolimatta, tietosuojavaaltuutetulle ollaan hallituksen esityksessä esitetty mahdollisuutta määrätä uhkasakkoja kaikille rekisterinpitäjille.²⁶

Yrityksille on yleisessä tietosuoja-asetuksessa asetettu tuntuvia hallinnollisia sakkoja, mikäli yritys katsotaan rikkoneen yleisen tietosuoja-asetuksen määräyksiä.²⁷ Luonnollisen henkilön on lisäksi yksinkertaisempaa käyttää hänelle annettuja oikeuksia suhteessa yksityisoikeudelliseen rekisterinpitäjään²⁸, mikäli tietty yksityisoikeudellinen toimija ei täytä henkilötietojen suojan vaatimuksia. Yrityksille tietovuodosta aiheutuva negatiivinen julkisuus voi toimia itsenäisenäkin pelotteena²⁹, mutta julkishallinnon toimijaan tällainen julkinen häpäiseminen ei vaikuta samassa mitassa. Luonnollisten henkilöiden eriarvoinen asema riippuen käsittelevästä rekisterinpitäjästä on hyvä pitää mielessä tutkimuksen keskittyessä julkishallinnolliseen rekisterinpitäjään.

Tutkimuksessa esitellään niitä perusteluita, joiden mukaisesti julkishallinnollinen rekisterinpitäjä ollaan sulkemassa hallinnollisen sanktion ulkopuolelle. Huolenani on, että luonnollisille henkilöille jää tosiasiallisesti kapeammat oikeussuojakeinot käyttöönsä kuin suhteessa yksityiseen toimijaan. Rekisteröidyllä ei ole monessakaan tapauksessa mahdollisuutta päättää käsitteleekö viranomaisen tai muu julkishallinnon taho hänen henkilötietojaan³⁰, eikä hänellä ole useinkaan mahdollisuutta vastustaa viranomaisessa tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä.³¹ Suhteessa julkishallinnolliseen rekisterinpitäjään, rekisteröidyn oikeusturvakeinot ovat hajautettu usean eri oikeudenalan alaisuuteen. Rekisteröidyn tulee käyttää enemmän aikaa ja ener-

²⁴ HE 9/2018. Sopimattomuuden lisäksi tiettyä huolta on myös herättänyt tietosuojaviranomaiselle asetuksella annettava valta, esimerkiksi valta määrätä yksin huomattavista hallinnollisista sakoista.

²⁵ Mm. Kilpailuoikeudellisista ja ympäristöoikeudellisista rikkeistä voidaan määrätä maksettavaksi sakko esimerkiksi kunnalle.

²⁶ Määrättävien uhkasakkojen suuruudet vaihtelevat, esimerkiksi KHO päätöksessään 4253/2018 ylläpiti asetetun 25 000 euron uhkasakon, kun Finanssivalvonta määräsi 40 000 000 euron uhkasakon maksettavaksi päätöksessä FIVA 4/02.5.05/2018.

²⁷ Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa luetellaan ne tietosuoja-asetuksen artiklat, joiden rikkomisesta määrätään 83 artiklan 4 kohdan mukaisesti enintään 10 000 000 euroa sakkoa tai kaksi prosenttia sen edeltävän tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta ja 83 artiklan 5 kohdan mukaisesti 20 000 000 euroa tai neljä prosenttia yrityksen edeltävän tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta liikevaihdosta. Tietosuoja-asetuksen tarkasta rajaamisesta huolimatta, Working Party 29 on tuonut esille myös mahdollisuuden laajentaa hallinnollisten sakkojen soveltamisalaa tietosuoja-asetuksen luettelemien artiklojen ulkopuolelle.

²⁸ Oikeus siirtää tiedot järjestelmästä toiseen on oikeutena suojattu yleisen tietosuoja-asetuksen artiklassa 20.

²⁹ Golla, s. 71.

³⁰ Tietosuojavaaltuutetun muistio liittyen HE 9/2018 vp LaVL, liite 2, s. 3.

³¹ Oikeus vastustaa henkilötietojen käsittelyä on annettu yleisen tietosuoja-asetuksen artiklassa 21.

giaa selvittääkseen hänellä käytössään olevat keinot tietovuodon sattuessa. Myöhemmin esiteltävällä tavalla on vaarana, että rekisteröidylle jää tosiasiallisesti harvoin muuta vaihtoehtoa kuin toivoa, että rekisterinpitäjä korjaavan toimintatapojaan.³² Valitettavasti vaikuttaa siltä, etteivät julkishallinnon toimijat kykene riittäviin toimiin henkilötietojen suojan takaamiseksi.³³ Tutkimukseni tarkoitus on tuoda esille tulevan tietosuojalain suojan riittämättömyys, kun rekisteröidyn oikeuksia on loukannut julkishallinnon toimija. Esittelen julkishallinnolle ominaisia oikeusturvatakeita, joihin hallituksen esityksessä 9/2018 on vedottu pyrkimyksenä osoittaa etteivät ne tarjoa riittävää suojaa rekisteröidylle. Oikeus henkilötietojen suojaan on turvattu perusoikeus, ja se on suojattava lainsäädännössä laajimmassa mahdollisessa mitassa³⁴.

Tutkimukseni keskittyy suomalaiseen hallinto-oikeuteen ja julkishallintoon, joten itsenäisen eurooppalaisen hallinnon sekä Euroopan unionin hallinnon itsenäinen käsittely on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Eurooppalaisia sekä kansainvälisiä vertailuja tehdään antamaan kansalliselle lainsäädännölle syvyyttä, eikä niinkään vertailevana tutkimuksena. Unionin säädösten vaikutus kansalliseen hallintoon ja siitä johtuvat muutokset arvioidaan kansallisen hallinto-oikeuden näkökulmasta. Euroopan unionin hallinto-oikeuden vaikutusta ei voida jättää huomioimatta tutkimuksen kohteena ollessa henkilötietojen suoja sekä hallinnolliset sanktiot.

1.3 Metodit ja rakenne

Tarkoitukseni on tutkimuksellani tuottaa tutkimusta uudesta, vailla sovelluskäytäntöä olevasta, aiheesta³⁵ sekä tuoda esille annetun hallituksen esityksen sisällön riittämättömyys. Näkemysni mukaan ehdotuksessa 9/2018 on useita puutteita. Ehdotuksessa 9/2018 ei tehty riit-

³² Yle-uutiset artikkeli: ”Tietosuojavaltuutetun työmäärä räjähti kasvuun: terveysalalla tietovuoto-ongelmia ilmoitetaan erityisen paljon”

³³ 12 kuukauden sisällä ennen yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamista Terveystieteiden tutkimuskeskus (THL) ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri (HUS) lähetti satojen potilaiden tiedot ulkopuolisille henkilöille. Turun yliopisto ja Turun ammattikorkeakoulu molemmat vuosivat opiskelijoiden henkilötietoja laajalle hakijakunnalle. Tapauksia selitettiin inhimillisillä virheillä.

³⁴ Valiokunnan lausunto PeVL 14/2018 vp, s. 8.

³⁵ Ehdotuksessa hallituksen esitykseksi yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi päädyttiin käyttämään kansallista liikkumavaraa sulkemalla julkishallinnon toimijat hallinnollisten sakkujen ulkopuolelle, mutta tämän päätöksen lopullisuus jätettiin auki. Ehdotuksessa annettiin käytännön sovellustilanteille ja tehtävälle tutkimukselle aiheesta mahdollisuus johtaa tulevaisuudessa sakkujen soveltamiseen myös nyt ulkopuolelle suljettuihin toimijoihin.

tävää vaikutustenarviointia,³⁶ varsinkaan rekisteröidyn suhteessa julkishallinnon rekisterinpitäjään.. Lainsäädäntöprosessin aikana tulee luoda mahdollisimman kattava vaikutusten arvio.³⁷ Lakien tutkitusti todistetut tai vaikutustenarvioinnilla oletetut vaikutukset ovat tärkein syy laatia uusi laki tai muokata olemassa olevaa.³⁸ Vaikutusten arvioiminen on noussut keskeiseksi säädösvalmistelussa, arvioinnin ollessa erityisessä osassa päätöksentekijöiden lopullisen päätöksen tukena.³⁹ Tutkimukseni pyrkii toimimaan osoituksena, ettei hallituksen esityksessä olla arvioitu julkishallinnon hallinnolliseen vastuuseen liittyviä väitteitä riittäväällä tavalla. Esittelen tutkimuksessani siten julkishallintoa ohjaavia hyvän hallinnon takeita sekä julkishallintoa rajoittavia rekisteröidyn oikeusturvakeinoja. Haluan tuoda esille, etteivät nämä HE 9/2018 esitetyt keinot ole riittäviä korvaamaan hallinnollista sakkoa. Ehdotuksessa jätettiin auki mahdollisuus palata arvioimaan hallinnollisten sakkojen soveltamista julkishallintoon myöhemmin, kun paikalliset sekä Euroopan unionin tuomioistuimet ovat ehtineet tuottaa sovelluskäytäntöä arvion tueksi.⁴⁰ Ehdotuksen mukaan arviossa tullaan ottamaan huomioon myös tuotettua tutkimusta. Pysin tuottamaan tarvittavaa tutkimusta jo ennen esityksen hyväksymistä, jotteivät rekisteröidyt joudu toimimaan liian pitkään vailla toimivia oikeusturvakeinoja suhteessa julkishallinnon rekisterinpitäjään.

Tutkimuksessa yhdistellään erilaisia tutkimusotteita. Tutkimukseen kuuluu sekä oikeussääntöjen sisällön tulkintaa että oikeussäännösten systematisointia.⁴¹ Oikeustieteen tutkimustapa, jossa käsitellään valittua tutkimusongelmaa lainopillisesti oikeustieteen osa-alueet ylittäen, kutsutaan ongelmakeskeiseksi lainopiksi.⁴² Tutkimuksessa esitellään perinteistä lainopillista tutkimusotetta käyttäen olemassa olevaa laintilaa. Lainopillisella tutkimusotteella esitellään asetus ja lakiteksteistä löytyvät lainopilliset tosiasiat.

Johtuen yleisen tietosuoja-asetuksen tuoreudesta, sääntelyn vaikutuksia joudutaan arvioimaan paljolti hypoteettisesti perustuen olemassa olevaan, muuhun kuin tietosuojaoikeudelliseen tutkimukseen ja tietoon. Saatua tietoa arvioidaan vaihtoehtoisen lainopin mukaisesti, eli arvioiden miten asian pitäisi olla⁴³. Olemassa olevia lakitekstejä sovelletaan laajentavasti läheisiin tilanteisiin, tulen esimerkiksi arvioimaan yleisen tietosuoja-asetuksen piirissä määrättäviä

³⁶ Vaikutusten arvioinnista ks, esim. hallituksen esitysten laatimisohteet (2004) ja säädösehdotusten vaikutusten arviointiohteet (2007).

³⁷ Heikkinen, s. 1.

³⁸ Keinänen – Väättänen, s. 248.

³⁹ Heikkinen, s. 1 ja s. 3.

⁴⁰ He 9/2018, s. 106.

⁴¹ Aarnio 2006, s. 238.

⁴² Kangas, s. 382-387.

⁴³ Kolehmainen, s. 107-108.

hallinnollisia sakkoja suhteessa olemassa oleviin oikeushenkilöihin kohdistuvien sakkojärjestelmiin, kuten uhkasakkoon. Tarkoituksena on arvioida yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisen hallinnollisen sakon sopimista suomalaiseen oikeusperinteeseen, puolesta ja vastaan puhuvia oikeudellisia argumentteja. Vaikka juridinen empiirinen tutkimus on Suomessa vähäistä⁴⁴, on erittäin toivottavaa, että yleisen tietosuoja-asetuksen vaikutuksista tehtäisiin myös empiiristä tutkimusta.

Tutkimuksessa pyritään yhdistämään oikeuden sisäistä ja ulkoista näkökulmaa. Tietosuoja-oikeus ei koske vain oikeustieteilijöitä, vaan omasta tietosuojastaan ovat kiinnostuneet myös muiden tieteenalojen edustajat. Tämän lisäksi lopullisen päätöksen hallinnollisten sanktioiden soveltamisesta julkishallinnon toimijoihin tekevät pääasiallisesti tahot, jotka eivät ole puhtaan juridisia. Ulkoinen näkökulma näkyy erityisesti yhteiskunnallisen arvotuksen kautta. Tietyille yhteiskunnallisille toimijoille ja tehtäville annetaan juridiikkaan perustumattomia arvotuksia ja velvoitteita.

Tutkimukseni on tehty hallinto-oikeuden syventävässä kokonaisuudessa ja tutkimus keskittyy hallinto-oikeuteen, perusoikeuksiin, EU-oikeuteen, tietosuoja-oikeuteen sekä informaatio-oikeuteen. Tutkimus koskettaa useaa oikeudenalaa, kuten yleinen tietosuoja-asetus koskettaa useita oikeudenaloja.

Tutkimus etenee ensin esittelemällä julkishallinnon erityisenä oikeudellisena entiteettinä. Tutkimuksessa käydään läpi oikeuskirjallisuudesta tuttuja määritelmiä julkishallinnolle ja HE 9/2018 määritelmän ristiriitaa. Esittelen julkishallintoa koskevia etukäteisistä rajoitteista hyvän hallinnon takeita, julkisuusperiaatteen sekä lainalaisuusperiaatteen ja jälkikäteisistä oikeussuojakeinoista virkavastuun sekä vahingonkorvaukset. Esittelen yleisesti Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen, jotta pystyn neljännessä pääluvussa käsittelemään hallinnollisia sakkoja sekä yleisemmällä tasolla sekä erityisemmin pyrkien soveltamaan niitä tietosuojakäytäntöihin ja julkishallinnon toimijoihin. Käyn läpi omana lukunaan yleisen tietosuoja-asetuksen kansallista liikkumavaraa ja minkä vuoksi sitä ei tulisi täydessä mitassaan käyttää suhteessa suomalaiseen julkishallintoon. Viimeisessä luvussa kokoan esitellyt asiat yleisen tietosuoja-asetuksen tarkoituksen, julkishallinnon erityisyyden, sitä vastaan käytettävät oikeussuojakeinot sekä ne hypoteettiset seuraukset, jotka tapahtuvat mikäli julkishallinnolliseen rekisterinpitäjään ei ryhdytä soveltamaan hallinnollisia sanktioita.

⁴⁴ Keinänen – Väättänen, s. 248.

2. Julkishallinto

2.1. Julkishallinnon määrittely

Julkishallinto on organisaatiomuodoltaan, vastuultaan, velvollisuuksiltaan ja oikeuksiltaan juridiikassa erityinen entiteetti. Julkishallinnon määritelmät vaihtelevat oikeuskirjallisuudessa sekä lainsäädännössä, riippuen oikeudenalasta, jonka piirissä julkishallintoa tarkastellaan. Haluan tuoda esille julkishallintoa käsittelemällä sen erityisyyden verrattuna muihin yhteiskunnassa toimiviin tahoihin ja tällä erityisyydellä perustella, miksi julkishallinnon toimijoita ei voida rekisterinpitäjinä tai henkilötietojen käsittelijöinä jättää yleisen tietosuojasetuksen hallinnollisen sakan ulkopuolelle.

Julkishallinnon pääsääntöisesti katsotaan koostuvan kolmesta peruslohkosta, jotka ovat valtiollahinto, kunnallishallinto sekä välillinen julkishallinto.⁴⁵ Kansallisen julkishallinnon jaotteen ulkopuolelle kuuluu ylikansallinen eurooppalainen hallinto. Eurooppalaiseen julkishallintoon kuuluu sekä kansallisten viranomaisten ylikansallinen yhteistyö että puhtaasti itsenäisen eurooppalaisen, julkishallinnon toimet.⁴⁶ Tässä tutkimuksessa keskityn kansalliseen julkishallintoon, enkä ryhdy käsittelemään itsenäistä eurooppalaista julkishallintoa laajemmin.

Valtio ja kunta ovat itsenäisiä julkishallinnon toimijoita, jonka alaisuuteen kuuluu laajalajaisesti lisää itsenäisiä julkishallinnon toimijoita. Kansallisen julkishallinnon runko valtiollisella ja kunnallisella tasolla muodostuu julkisoikeudellisista oikeushenkilöistä. Julkisoikeudelliset oikeushenkilöt ovat yleensä perustettu lailla täyttämään tiettyä julkista tehtävää. Julkisoikeudelliset oikeushenkilöt ovat tällä hetkellä joko jäsentensä muodostamia julkisyhteisöjä tai itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia.⁴⁷ Oikeushenkilöinä julkisoikeudellisilla oikeushenkilöillä on mahdollisuus ottaa nimiinsä oikeuksia ja velvollisuuksia sekä suorittaa itsenäisiä oikeustoimia. Julkisoikeudellisiin oikeushenkilöihin voidaan soveltaa samoja uhkasakkoja tai korvausvelvollisuutta kuin yksityisoikeudelliseen oikeushenkilöön.⁴⁸

Julkisoikeudellisen oikeushenkilön käyttäessä julkista valtaa toimissaan, sille määrättävät seuraamukset eroavat yksityisoikeudellisille oikeushenkilöille määrättävistä seuraamuksista. Käytettäessä julkista valtaa, julkishallintoon kohdistuu sekä hallinto-oikeudellisia seura-

⁴⁵ Mäenpää 2002, s. 6.

⁴⁶ Mäenpää 2002, s. 9.

⁴⁷ Mäenpää 2013, s. 72.

⁴⁸ Mäenpää 2013, s. 73.

muksia että siviilioikeudellisia seuraamuksia. Julkishallintoon kohdistuvia seuraamuksia esitellään myöhemmin tässä tutkimuksessa.

Julkisoikeudelliseen itsenäiseen oikeushenkilöön rinnastetaan usein viranomaine⁴⁹, vaikkakin viranomainen ja itsenäinen oikeushenkilö ovat erotettavissa toisistaan. Viranomaiset on perinteisesti määritetty valtion ja kunnan julkishallinnon toimielimiksi, joille kuuluu hallinnollisia tehtäviä ja toimivaltaa niiden toteuttamiseksi. Viranomainen-käsitteen sisältöä ei olla määritelty tarkasti lainsäädännössä⁵⁰ vaan, kuten julkishallinto, määritelmä vaihtelee tarkasteltavasta oikeudenalasta ja lainsäädännöstä riippuen. Vaikka oikeushenkilö ja viranomainen ovat erotettavissa, vastuun viranomaisen sopimista velvoitteesta kantaa se julkisyhteisö, jonka viranomainen on sopimuksen solminut. Tämän tutkimuksen kohteen ollessa julkishallinnolle asetettavat vastuun seuraamukset, viranomaista tullaan käyttämään itsenäisen julkisoikeudellisen oikeushenkilön ja julkisyhteisön synonyymina.

Edellä mainitulla tavalla julkishallinnon toimija valtio pitää sisällään lisää itsenäisiä, vastuuseen asetettavia julkishallinnon toimijoita. Valtion hallintoviranomaiset on oikeuskirjallisuudessa katsottu sisältävän tasavallan presidentin, valtioneuvoston, ministeriöt, virastot, keskus- ja muut valtakunnalliset hallintoelimet, piirihallintoelimet, lääninhallitukset sekä valtion paikallishallinnon.⁵¹ Valtion ydinorganisaation ulkopuolella toimivat kunnallisten toimielinten lisäksi hyvän hallinnon vaatimusten noudattamiseen sidottuja valtion viranomaisia, jotka erotetaan edellä mainituista omaksi ryhmittymäkseen. Muun muassa yliopistot, valtion laitokset sekä itsenäiseksi määritetyt laitokset, kuten Suomen pankki, ovat velvoitettuja noudattamaan kansalaisia suojaavia hyvän hallinnon takeita muiden julkishallinnon toimijoiden tavoin.⁵² Itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten itsenäisyys on lähinnä itsenäisyyttä tai riippumattomuutta muun julkishallinnon ohjauksesta⁵³, eikä itsenäisyyttä julkishallinnon vastuisista ja velvollisuuksista.

Kuten valtio, myös kunta on itsenäinen julkishallinnon toimija, jonka alaisuuteen kuuluu itse-
näisesti vastuuseen asetettavia julkishallinnollisia toimijoita. Kunnan toimielimiksi luetellaan

⁴⁹ Mäenpää 2013, s. 75.

⁵⁰ Mäenpää 2013, s. 73-74. Viranomaiselle annetaan muissa laeissa laajoja ja tiukempia määritelmiä, riippuen siitä mikä on lain tarkoituksena.

⁵¹ Mäenpää 2002, s. 7. Valtion hallintoviranomaiset jaetaan myös ymmärryksen helpottamiseksi neljään organisatoriseen tasoon; hallitustaso, keskushallinto, aluehallinto sekä paikallishallinto.

⁵² Ibid. Itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset asetetaan tietyissä julkaisuissa myös välillisen julkishallinnon alaisuuteen, kts. Mäenpää 2013, s. 89. HE 9/2018 kuitenkin katsoo itsenäisten julkisoikeudellisten laitoksien rinnastuvan valtion ja kuntien viranomaisiin, siten ettei niille voitaisi määrätä hallinnollisia sakkoja.

⁵³ Mäenpää 2013, s. 72.

kunnanvaltuuston lisäksi kunnanhallitus, lautakunnat, johtokunnat sekä niiden jaostot ja toimikunnat; ja kunnan virastot sekä liikennelaitokset.⁵⁴ Hyvän hallinnon takeita tulee noudattaa myös luonnollisen henkilön ollessa kunnallinen luottamushenkilö tai viranhaltija. Yritys, jossa kunta on osakkaana, ei ole sellainen kunnallinen toimija, jonka tulisi noudattaa hyvän hallinnon takeita. Pelkkä julkishallinnon toimijan osakkuus yrityksessä, ei tee yrityksestä julkishallinnollista.

Kunnallinen itsehallinto on suojattu perustuslaissa. Kunnan hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.⁵⁵ Kunnan toiminta on tiiviimmin kiinnitetty sen alueen kansalaisiin kuin valtion toiminta. Kuntalain mukaan kunnan tehtävät ovat ”itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät”, eli kunnan yleiseen toimialaan ja erityistoimialaan liittyvät tehtävät. Täyttääkseen tehtäviään, kuntien on käsiteltävä laaja-alaisesti kansalaistensa henkilötietoja järjestäessään asukkailleen palveluita ja edistäessään heidän hyvinvointiaan.⁵⁶

Valtion julkishallinnon ja kunnallisen julkishallinnon lisäksi kolmas tärkeä julkishallinnon osa on välillinen julkishallinto. Julkisen hallintotehtävän antaminen julkishallinnon ulkopuolelle on mahdollista perustuslain mukaisesti ja trendinä myös yleistyvää. Julkista valtaa voidaan antaa välillisen julkishallinnon toimijan suoritettavaksi perustuslain 124 §:n mahdollistamalla tavalla⁵⁷, joko lailla tai lain nojalla.⁵⁸ Hallintotehtävien siirtäminen julkishallinnon ulkopuolelle ei saa vaarantaa luonnollisten henkilöiden perusoikeuksia, oikeusturvaa tai hyvän hallinnon takeita. Välilliseen julkishallintoon kuuluvat varsinaisen julkishallinnon ulkopuolella toimivat elimet ja yksityiset tahot, joille on annettu hoidettavaksi julkisia hallintotehtäviä. Virkavastuun uhalla julkista tehtävää hoitavan tahon on turvattava muun muassa yhdenvertaisuus, menettelylliset oikeudet sekä muutoksenhakumahdollisuus.⁵⁹ Välillisen julkishallinnon toimijat ovat erityisessä asemassa julkishallinnolle asetettujen vastuiden alaisina kuitenkin perusluonteeltaan yksityisoikeudellisina entiteetteinä.

Välillisen julkishallinnon toimijan organisatoriselle luonteelle ei anneta paljoakaan painoarvoa arvioitaessa välilliselle julkishallinnolle asetettavaa vastuuta.⁶⁰ EU-oikeudellisessa oikeuskäytännössä painoarvoa on annettu välillisen julkishallinnon toimijan toiminnan julkiselle,

⁵⁴ Harjula – Prättälä, s. 291.

⁵⁵ Ks. mm. Mäenpää 2013, s. 81 ja Harjula – Prättälä, s. 51.

⁵⁶ Harjula – Prättälä, s. 164.

⁵⁷ Perustuslain 124 §:n soveltamisesta tarkemmin Keravuori-Rusanen

⁵⁸ Mäenpää 2011, s. 104.

⁵⁹ Mäenpää 2002, s. 4 ja Mäenpää 2003, s. 515.

⁶⁰ Mäenpää 2011, s. 107.

valtiolle tyypilliselle tai julkisoikeudelliselle luonteelle.⁶¹ Välillisen julkishallinnon tehtävää voi suorittaa niin yritykset kuin säätiötkin ja luonnolliset henkilöt. ⁶² Oikeuskäytännössä ollaa vaihdellen asetettu itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset joko osaksi valtion julkishallintoa tai keskeisimmiksi välillisen julkishallinnon toimijoiksi. Esimerkiksi Mäenpää on määrittänyt välillisen julkishallinnon osaksi itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, julkisoikeudelliset yhdistykset sekä muut oikeushenkilöt, joille on uskottu hallinnollisia tehtäviä. Näihin piirteisiin kuuluu konkreettinen toimivalta julkisen vallan käyttöön sekä valtion mahdollisuus valvoa tai ohjata välillisen julkishallinnon toimintaa. ⁶³ On huomioitava, että vaikka välillinen julkishallinto katsotaan oikeuskirjallisuudessa kiinteäksi osaksi julkishallinnon kokonaisuutta, PL 124 §:n mukaiselle välillisen julkishallinnon toimijoille on mahdollista HE 9/2018 mukaisesti määrätä hallinnollisia sakkoja muiden julkishallinnolle ominaisten hallinnollisten seuraamusten lisäksi.

HE 9/2018 on luetellut suljettuna listana ne tahot, jotka on tarkoituksena sulkea yleisen tietosuoja-asetuksen hallinnollisten sakkujen soveltamisalan ulkopuolelle. Nämä entiteetit ovat valtion viranomaiset, valtion liikelaitokset, kunnalliset viranomaiset, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, eduskunnan virastot sekä tasavallan presidentin kanslia. Hallituksen esityksessä on tietoisesti jätetty antamatta samaa suojaa hallinnollisilta sakoilta perustuslain 124 §:n perusteella toimivalle välilliselle julkishallinnolle. ⁶⁴ Hallituksen esityksen rajaus ei vastaa aikaisemmin linjattua tai oikeuskirjallisuudessa esitettyjä määritelmiä julkishallinnosta sekä sen toimijoista. Hallituksen esityksen esittämä rajaus rikkoo oikeuskirjallisuudessa luotua käsitystä julkishallinnosta ja asettaa aiemmin samaan julkisoikeudelliseen ryhmään katsotut toimijat eriarvoiseen asemaan. Julkishallinnon jakaminen odottamattomalla tavalla johtaa ongelmiin oikeuden ennakoitavuudessa.

Rajaus valtion, kuntien, niiden viranomaisten ja välillisen julkishallinnon välille on erityisen kummallinen, ottaen huomioon näiden tahojen yhteneväiset mahdollisuudet käyttää julkista valtaa tehtävissään. Julkishallinnon keskeisimpiä tehtäviä ovat julkisoikeuden piiriin kuuluvat tehtävät, joita hoitaessaan se käyttää julkista valtaa. ⁶⁵ Julkishallinnon tehtävät ovatkin oikeus-

⁶¹ Mäenpää 2011, s. 105. Välillisen julkishallinnon kriteereitä on määritelty vuoden 1990 Foster-ratkaisussa

⁶² Mäenpää 2002, s. 9. Esimerkiksi järjestyksenvalvojalle on laissa annettu oikeus välittömien voimakeinojen käyttöön.

⁶³ Mäenpää 2011, s. 105-106.

⁶⁴ HE 9/2018, s. 56.

⁶⁵ Kaikki julkishallinnon ja viranomaisten toimet eivät sisällä julkisen vallan käyttöä. Julkishallinnolliset toimijat kykenevät myös solmimaan yksityisoikeudellisia sopimuksia esimerkiksi myydä tai ostaa kiinteistöjä. Oikeuskirjallisuudessa on myös katsottu, ettei sopimusvapauden periaatetta voida ulottaa viranomaistehtävien hoitam-

valtiossa nimenomaan lainsäädännön toimeenpanoa.⁶⁶ Keskeiset tehtävät voidaan ryhmitellä neljään pääryhmään: hallinnollinen sääntely ja valvonta, julkisten palvelujen tuottaminen ja järjestäminen, hallinnon ylläpito ja johtaminen sekä viranomaisen taloudellinen toiminta.⁶⁷ Valtion, kuntien ja välillisen julkishallinnon oikeus käyttää julkisluonteisiin tehtäviin liittyvää julkista valtaa erottaa julkishallinnon muista oikeushenkilöistä.

Julkista valtaa julkishallinnon oikeushenkilöt käyttävät tekemällä hallintopäätöksiä, antamalla yleisiä normeja tai käyttämällä välittömiä voimakeinoja.⁶⁸ Hallintopäätös on viranomaisen tekemä yksipuolinen ratkaisu hallintoasiassa.⁶⁹ Hallintotoimen perusmuoto on yksipuolinen lainsäädännön soveltaminen konkreettiseen tilanteeseen. Sekä hallintotoimessa että hallintopäätöksessä käytetään julkista valtaa. Julkisen vallan käyttöön liittyy aina valtaelementti sekä epätasa-arvoinen asema julkishallinnon ja luonnollisen henkilön välillä. Luonnollisen henkilön ja viranomaisen välisessä hallinto-oikeudellisessa suhteessa viranomaisella on mahdollisuus päättää yksityisen henkilön oikeuksista ja etuuksista. Tätä hallinto-oikeudellista suhdetta rajoittaa julkishallintoa sitovat hyvän hallinnon takeet ja luonnollisen henkilön oikeussuojakeinot. Verrattaessa viranomaistoimijan ja yksityisen henkilön suhdetta kahden yksityisoikeudellisen toimijan väliseen suhteeseen, viranomaistoimijaa rajoittaa erityiset muoto- ja menettelyvaatimukset.⁷⁰ Viranomaisen ja yksityisen henkilön suhteen muuttuessa se saa asiakassuhteen piirteitä, mutta suhteeseen ja päätöksentekoon vaikuttavat silti perinteiset hallinto-oikeudelliset periaatteet.⁷¹

”Tavallisesta” julkisen vallan käytöstä on erotettava merkittävä julkisen vallan käyttö. Merkittävää julkista valtaa sisältäviä tehtäviä saa perustuslain 124 §:n mukaisesti kuulua vain viranomaisille. Merkittävän julkisen vallan määritelmä on kiinnittynyt perusoikeuksiin; merkittävä julkinen vallan käyttö ilmenee itsenäiseen päätöksentekoon liittyvänä voimakeinojen käyttämisenä tai muuna merkittävänä luonnollisen henkilön perusoikeuksiin puuttumisena.⁷² Muita kuin merkittävää julkista valtaa sisältäviä julkishallinnon tehtäviä voidaan antaa muun kuin julkishallinnon toimijoiden suorittamaksi, mikäli se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukai-

seen, vaan viranomaisten sopimustoimintaa rajoittaa julkisoikeudelliset säädökset sekä perusoikeuksien noudattamisen velvollisuus, ks. esim. Mäkinen, s. 102-103.

⁶⁶ Mäenpää 2013, s. 34.

⁶⁷ Mäenpää 2017, s. 34.

⁶⁸ Mäenpää 2017, s. 69.

⁶⁹ Mäenpää 2013, s. 121 ja Paso – Saukko – Tarukannel – Tolvanen, s. 24.

⁷⁰ Mäenpää 2002, s. 17. Mäenpää tuo esille että muoto- ja menettelyvaatimukset näkyvät erityisesti julkista valtaa käytettäessä ja palveluja tarjoavassa toiminnassa vähemmän.

⁷¹ Mäenpää 2002, s. 18-19.

⁷² Mäenpää 2017, s. 72 ja Keravuori-Rusanen, s. 418. Ks. myös HE 1/1998 vp s. 179, PeVL 48/2001 vp s. 3 ja PeVL 30/2010 vp s. 10.

seksi hoitamiseksi.⁷³ Julkisen tehtävän siirto ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Julkisen vallan käytön siirtäminen ei saa vaarantaa perusoikeuksia ja merkittävään julkisen vallan käyttöön kuuluu määritelmänsä mukaisesti merkittävä puuttuminen luonnollisen henkilön perusoikeuksiin. Voidaan siis katsoa, että merkittävässä julkisessa vallan käytössä on riski vaarantaa luonnollisen henkilön perusoikeuksia niihin puututtaessa tai että puuttuminen perusoikeuksiin itsessään jo vaarantaa ne.

Käsitellessään luonnollisten henkilöiden henkilötietoja, julkishallinto puuttuu heidän perusoikeutena suojattuun oikeuteen henkilötietojen suojaan. Henkilötietoja käsitellään jatkuvasti julkishallinnon toimijoiden tehdessä luonnollisen henkilön etuihin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavia hallintopäätöksiä. Tehtävästään riippumatta hallinnolliseen toimintaan liittyy paljon informaation ja henkilötietojen käsittelyä.⁷⁴ Henkilötietoihin erityisesti puututaan hallintopäätöksellä esimerkiksi viranomaisiin kohdistuvan julkisuusperiaatteeseen perustuvan tietopyynnön seurauksena. Ottaen huomioon julkisen hallinnon käytössä olevat henkilötietojen määrät sekä niiden arkaluontoisuus⁷⁵, tiettyjen julkishallinnon hallussa olevia henkilötietojen käsittely ja säilyttäminen voitaisiin tulkita merkittäväksi julkisen vallan käytöksi.⁷⁶ Perustuslakimyönteisen laintulkinnan mukaisesti merkittävän julkisen vallan käytön sisältö tulisi tulkita laajaksi⁷⁷, jotta luonnollisten henkilöiden perusoikeuspiirin suoja pysyy mahdollisimman laajana.

Euroopan unioni on pyrkinyt oikeuskäytännössään suojaamaan luonnollisen henkilöä ja varmistamaan unionin oikeuden tehokkaan toteutumisen⁷⁸ laajentamalla julkishallinnon toimijoiden määritelmiä.⁷⁹ Jäsenvaltioiden velvoitteiden on katsottu unionin oikeuskäytännössä koskevan kaikkentasoisia julkisia viranomaisia riippumatta niiden organisaatiomuodosta, aseman itsenäisyydestä, tehtävien erityispiirteistä tai toiminnan erityisestä riippumattomuudesta.⁸⁰

⁷³ Palveluiden tuottaminen on yleisin julkishallinnon tehtävä, joka annetaan hoidettavaksi julkishallinnon ulkopuolelle.

⁷⁴ Voutilainen – Huttunen, s. 69. Julkishallinnon tiedonhallinta pohjautuu pitkälti asiakirjojen hallintaan sekä erilaisten henkilörekisterien käsittelyyn, Voutilainen – Huttunen, s. 70.

⁷⁵ Arkaluonteisista henkilötiedoista käytetään yleisessä tietosuojasetuksessa termiä 'erityisesti henkilötietoryhmät'. Esimerkiksi terveystiedot on määritelty 9 artiklassa erityiseksi henkilötietoryhmäksi.

⁷⁶ Perustuslakivaliokunta on pitänyt merkityksellisenä henkilötietojen käsittelyn tarkoitusta yksilöön kohdistuvan julkisen vallan käytön mahdollistajana, ks. PeVL 1/2018, s. 6.

⁷⁷ Koivisto 2014, s. 687. Esimerkkinä käytetään tapausta KHO 2012:63.

⁷⁸ Mäenpää 2011, s. 92.

⁷⁹ Mäenpää 2011, s. 92-93, s. 205-206. Valtion toimien laaja määrittely on saanut muotonsa esimerkiksi vuonna 1988 annetussa van der Kooy –ratkaisussa, vuonna 2010 annetussa van Delft-ratkaisussa sekä vuonna 2006 annetussa Vasallo-ratkaisussa.

⁸⁰ Mäenpää 2011, s. 92-93, s. 95-96. Julkiset viranomaiset määrittelevät laajasti, eikä kansallisia viranomaisia voida erottaa muotoutuvasta eurooppalaisesta hallinnosta, Mäenpää 2008b, s. 376. Pohjoismaissa, ainakin Suomessa ja Ruotsissa eurooppalaiseen hallinto-oikeuteen suhtaudutaan positiivisesti, Mäenpää 2008b, s. 377.

Velvoitteet ovat tapauksittain laajennettu koskemaan myös tiettyjä yksityisoikeudellisia toimijoita toiminnallisin ja funktionaalisin perustein.⁸¹ Yleisessä tietosuoja-asetuksessa pyrittiin myös turvaamaan luonnollisen henkilön oikeudet määrittelemällä vastuunalaiset tahot mahdollisimman laajasti. Unionin toiminnassa on huomattavissa pyrkimys luonnollisten henkilöiden suojaamiseen käsitteiden laajalla määrittelyllä ja tulkinnalla. Vastakkaisesti HE 9/2018 rajaa julkishallinnon käsitettä kapeammaksi yleisen tietosuoja-asetuksen kontekstissa, kuin mitä on esimerkiksi oikeuskirjallisuudessa esitetty. Hallituksen esityksen ja yleisen tietosuoja-asetuksen välillä on huomattavissa tietty ristiriita.

Julkishallinnon sisältö ei ole yksiselitteinen vaan se muuttuu riippuen käsittelevästä oikeudenalasta.⁸² Julkishallinnon määritelmän muuttuminen tulee huomioida arvioitaessa yleisen tietosuoja-asetuksen mahdollistaman liikkumavaran käyttöä. Tiukkarajaisen listauksen tekeminen johtaa väistämättä käytännön ongelmiin. Tärkeimpänä julkishallinnon määrittävänä tekijänä on oikeus käyttää julkista valtaa. Tämän julkisen vallan käytöltä luonnollisia henkilöitä pyritään suojaamaan säätämällä erityisesti julkishallintoa koskevia ja rajoittavia lakeja. Esimerkiksi seuraavaksi esiteltävät hyvän hallinnon perusteet ovat periaatteita ja ohjeita, joiden tarkoituksena on täydentää hallintoasioissa noudatettavaa menettelyä.⁸³ Merkittäviä hyvän hallinnon perusteita tälle tutkimukselle ovat seuraavaksi käsiteltävät yleinen perusoikeus hyvään hallintoon, lainalaisuusperiaate sekä julkisuusperiaate.⁸⁴

2.2 Hyvän hallinnon takeet

2.2.1 Oikeus hyvään hallintoon

Oikeus hyvään hallintoon on perusoikeus. Hyvä hallinto turvattiin perusoikeutena perustuslakiuudistuksen yhteydessä perustuslain 21 § 2 momenttina.⁸⁵ Perustuslain momentin mukaisesti jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti sekä ilman aiheetonta

⁸¹ Mäenpää 2011, s. 92-93.

⁸² Mäenpää 2017, s. 23. Rajanveto yksityisen ja julkisen välillä on muuttunut poliittisista syistä sekä hallinnon tehtävien muutoksista johtuen.

⁸³ Kulla 2015, s. 93.

⁸⁴ Mäenpää 2017, s. 94. Muita hyvän hallinnon takeita ovat mm. Oikeus tulla kuulluksi sekä oikeus saada perusteltu päätös.

⁸⁵ Koko pykälä kattaa hyvän hallinnon, hallintomenettelyn perusteet sekä oikeusturvan.

viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa.⁸⁶ Laajemmin hyvästä hallinnosta ja sen edellytyksistä on säädetty hallintolaissa (HaL 434/2003).

Hyvän hallinnon edellytyksiä tarvitaan suojaamaan viranomaistoiminnan kohteena olevaa kansalaista hallintomenettelyssä. Hallinnolliseen menettelyyn ja päätöksentekoon kuuluu piirteinä kiinteästi päätösten yksipuolisuus, epäsuhteinen valta-asetelma sekä päätösten yksittäistapauksellisuus. Hallinnollinen toiminta on pääosin muutosidonnaista. Asiat siis käsitellään noudattamalla lainsäädäntöön kirjattuja ja sillä vahvistettuja menettelytapoja.⁸⁷ Hyvän hallinnon vaatimukset ovat sisällöllisiä edellytyksiä hallintomenettelylle. Hallintotoiminnan muutosidonnaisuuden tarkoituksena on turvata yhdenvertaisuutta sekä varmistaa oikeusturvan tapahtuminen.⁸⁸ Muutosidonnaisuus on sidosteinen oikeusvaltion ideaan, sen säännellessä julkisen vallan käyttöä yksilön suojaksi.⁸⁹ Hallinto-oikeudelliset vakiintuneet periaatteet tukevat hyvän hallinnon takeita.⁹⁰ Virallisemmän normatiivisen sääntelyn lisäksi hallintotoimintaa ohjaa suuri määrä pehmeämpää ja epävirallisempaa ohjeistusta.⁹¹ Hyvä hallinto on käsitteenä avoin moraalille ja hallintoeettisille periaatteille.⁹²

Hyvä hallinto on eri aikoina eri sisällön saava käsite.⁹³ Nyky-yhteiskunnassa vaatimus hyvään hallintoon tarkoittaa, ettei ole enää riittävää vain se, että julkishallinnossa toimittaisiin laillisesti ja asianmukaisesti.⁹⁴ Päätöksenteon kohteilla, asianosaisilla, osallisilla ja muilla relevanteilla tahoilla tulisi olla mahdollisuus lausua sekä kantansa että vaatimuksensa hallintoasiassa.⁹⁵ Hyvällä hallinnolla tarkoitetaan nykyään kansalaisen oikeuksien täysimääräistä toteutumista.⁹⁶

⁸⁶ Velvollisuus on asetettu lakiin esimerkiksi virkamieslain 14.1§:ssä: ”Virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä”.

⁸⁷ Kulla 2015, s. 1.

⁸⁸ Kulla 2015, s. 2.

⁸⁹ Kulla 2015, s. 3.

⁹⁰ Mäenpää 2002, s. 6. Mäenpää luettelee viranomaisen ja julkishallinnon toimintaa ohjaavien hallinto-oikeudellisten periaatteiden olevan suhteellisuusperiaate, yhdenvertaisuusperiaate, objektiivisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate sekä luottamuksensuojaperiaate.

⁹¹ Mäenpää 2002, s. 11.

⁹² Esimerkiksi Mäenpää 2008a, s. 466.

⁹³ Koivisto 2010, s. 69-70. Hyvän hallinnon periaatteiden sisältöä on teoreettisesti pohtineet mm. Ronald Dworkin ja H.L.A Hart. Dworkin ja Hart pyrkivät selvittämään 1960-1990-luvuilla, olivatko oikeudelliset periaatteet vain asetettuja säädöksiä vai löytyikö oikeudellisten periaatteiden taustalta moraalinen velvoitus? Pöysti katsoo hallinto-oikeuden uudistumisen olevan erinomainen hetki arvioida oikeuden, moraalin ja etiikan kohtaamista, Pöysti 2010, s. 147. Hyvän hallinnon merkityksestä eri aikoina, ks. Kuusikko, Kirsi: Neuvonta hallinnossa, s. 77.

⁹⁴ Niemivuo – Keravuori-Rusanen - Kuusikko, s. 88.

⁹⁵ Mäenpää 2013, s. 8.

⁹⁶ Ks.esim. Mäenpää 2002, s. 1.

Julkishallinnon hyvän hallinnon takeilla pyritään varmistamaan, että viranomaisen toimet täyttävät erityiset objektiivisuuden ja tasapuolisuuden edellytykset.⁹⁷ Nämä odotukset perustuvat yhtäältä siihen, että viranomaiset voivat käyttää erityistä julkista valtaa, jonka vuoksi päätöksenteon tulee olla lainmukaista, yhtenäistä ja objektiivista, sekä toisaalta siihen, että hallinnon toiminnan tarkoituksena on yleisen intressin toteuttaminen.⁹⁸ Julkinen luottamus siihen, että viranomaiset toimivat puolueettomasti, on hallintotoiminnan uskottavuuden ja hyväksyttävyyden perusedellytys.⁹⁹ Hyvän hallinnon takeet ohjaavat kaikkea viranomaistoimintaa julkishallinnossa. Noudatettaessa hyvän hallinnon takeita pienennetään todennäköisyyksiä virheelliseen päätökseen tai menettelyyn.

Hyvästä hallinnosta on muodostunut laadullinen tavoite, johon länsimaiset oikeusvaltiot pyrkivät.¹⁰⁰ Oikeus hyvään hallintoon tunnetaan myös eurooppalaisessa menettelyoikeudessa¹⁰¹, ja se on Suomen perustuslain lisäksi turvattu EU:n perusoikeuskirjassa¹⁰². EU:n perusoikeuskirjan mallina on toiminut Suomen hyvää hallintoa koskeva sääntely.¹⁰³ Yleiset hallinto-oikeudelliset oikeusperiaatteet voidaan sijoittaa myös eurooppalaisen hallinto-oikeuden syvätasolle.¹⁰⁴ Hallinto-oikeudelliset periaatteet ovat vaikuttaneet suuntaan ja toiseen kansallisen ja eurooppalaisen tason välillä.¹⁰⁵ Vaikutusten liikkeessä on huomioitava jäsenvaltioiden kansallisten oikeusjärjestelmien ja unionin oikeusjärjestelmän erilaisuus ja erikoisuus.¹⁰⁶ EU:n perusoikeuskirjan oikeus hyvään hallintoon artiklassa 41 pitää sisällään oikeuden puolueettomaan, oikeudenmukaiseen käsittelyyn, joka tapahtuu kohtuullisessa ajassa. Hyvän hallinnon periaatteita ohjaavana merkittävänä teoksena voidaan pitää myös eurooppalaista hallintotapaa käsittelevää EU:n valkoista kirjaa¹⁰⁷ sekä Euroopan neuvoston suositukseen hyvän hallinnon perussäännöstä.¹⁰⁸ Oikeus hyvään hallintoon kansallisessa ja unionin tasoisessa toiminnassa onkin yksi keskeisimpiä julkishallintoa ohjaavia etukäteisiä hallinnollisen valvonnan muotoja.

⁹⁷ Mäenpää 2017, s. 27.

⁹⁸ Mäenpää 2017, s. 31.

⁹⁹ Mäenpää 2013, s. 24.

¹⁰⁰ Mäenpää 2008b, s. 378.

¹⁰¹ Mäenpää 2002, s. 6. Eurooppalaisesta oikeudesta hyvään hallintoon, ks. Mäenpää 2008b, s. 378-385.

¹⁰² Pyrkimys hyvään hallintoon on osoittautunut EU:n eteläisille jäsenvaltioille hankalaksi, ks. Niemivuo, s. 52.

¹⁰³ Mäenpää 2002, s. 5.

¹⁰⁴ Tapaus C-101/09, Audiolux, 2009, 63 kohta.

¹⁰⁵ Mäenpää 2011, s. 292. Keskustelua kuitenkin herättää erityisesti kansallisten oikeustieteilijöiden asema ja oikeutus kehittää unionin oikeutta, ks. Kaufmann.

¹⁰⁶ Von Bogdandy, s. 24-25.

¹⁰⁷ Eurooppalainen hallintotapa – valkoinen kirja, KOM (2001) 428 lopullinen.

¹⁰⁸ Code of Good Administration, recommendation CM/Rec(2007)9 of the Committee of Ministers to member states on good administration. Ohjeistusta hyvään hallinnolliseen tapaan on antanut lisäksi eurooppalainen oikeusasiamies vuonna 2005 ohjeistuksessa The European Code of Good Administrative Behaviour

Hyvän hallinnon vaatimukset koskevat viranomaisissa tapahtuvaa menettelyä, tarkoituksena etukäteen suojata ja turvata hyvää hallintoa, jottei jälkikäteisiä oikeusturvatakeita tarvitsisi käyttää.¹⁰⁹ Oikeusturvatakeiden on tarkoitus jälkikäteisesti suojata yksilön oikeuksia, hyvän hallinnon sekä hallinnon lainalaisuuden takeita.¹¹⁰ Vastuu hyvän hallinnon ja oikeusturvatakeiden toteuttamisesta on pääasiallisesti etukäteisesti valtion ja kuntien viranomaisilla sekä jälkikäteisesti tuomioistuimilla.¹¹¹

Hyvän hallinnon takeet ovat keskeisiä oikeusperiaatteita ylläpidettäessä luonnollisten henkilöiden luottamusta julkishallintoon. Hyvän hallinnon takeilla pystytään estämään virheellisiä päätöksiä sekä menettelyvirheitä. Periaatteet eivät kuitenkaan tarjoa keinoja tilanteisiin, joissa hyvää hallinnon vaatimusta on tavalla tai toisella rikottu. Hyvän hallinnon takeet voivat pettää kansalaisen esimerkiksi avoimen lain tulkintatilanteessa¹¹²; vaikka viranomaisilla on velvollisuus tulkita lainsäädöksiä perusoikeusmyönteisesti¹¹³, virheelliset tulkinnat ovat mahdollisia. Pelkästään hyvän hallinnon takeet ja niiden noudattaminen ei riitä suojaamaan luonnollista henkilöä ja hänen henkilötietojaan suhteessa julkishallintoon.

2.2.2 Lainalaisuus

Oikeusvaltion keskeisiä periaatteita on julkishallinnon lainalaisuus. Lainalaisuus merkitsee, että julkishallinnon toimijoiden on perustettava toimintansa laissa määriteltyyn toimivaltasäännökseen.¹¹⁴ Julkisen vallan käytön¹¹⁵ tulee perustua lakiin.¹¹⁶ Kuten oikeus hyvään hallintoon, myös käsitys julkishallinnon lainalaisuudesta saa eri aikoina vaihtelevia sisältöjä. Hallinto-oikeudellisen lainalaisuuden periaatteen mukaisesti viranomaistoiminta on aiemmin ollut rajatumpaa, kuten K.J. Ståhlberg asian ilmaisi: ”Hallintotoiminnan tulee – pysyä lain rajoissa, siinä ei saa tehdä mitään, minkä laki kieltää, ei menetellä toisin, kuin laki säätää, eikä mennä ulommaksi, minkä laki myöntää.”¹¹⁷

¹⁰⁹ Mäenpää 2002, s. 2. Mäenpää samassa kirjassa edellyttää perusoikeuksille tehokkaita oikeusturvakeinoja, vaikkakin katsoo niiden olevan hyvän hallinnon kohdalla kehittymättömiä.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Mäenpää 2002, s. 10.

¹¹² Mäenpää 2002, s. 20.

¹¹³ PeVM 25/1994 vp, s. 4; HE 1/1998 vp, s. 164 ja PeVM 10/1998, s. 30-31.

¹¹⁴ Mäenpää 2017, s. 145. Lainalaisuuden periaatteen soveltamisalan laajentamista on vaadittu koskemaan kaikkia hyvinvointipalveluja tuottavia organisaatioita, esim. Mäenpää 2003, s. 147 ja Kuopus, s. 88.

¹¹⁵ Julkisen vallan käytöksi tulkitaan julkisen vallan tosiasialliset toimet, joissa puututaan yksityisen oikeusasemaan välittömästi, Husa – Pohjolainen, s. 35.

¹¹⁶ Mäenpää 2017, s. 71. Lisäksi Mäenpää 2013 s. 145 sekä Voutilainen 2006, s. 20.

¹¹⁷ Ståhlberg, K.J., s. 4.

Nykyään, toisin kuin Ståhlberg on aikoinaan vaatinut, hyvää hallintoa tulee tulkita laajemmassa valtiosääntöisessä viitekehyksessä.¹¹⁸ Eurooppalainen hallinto-oikeus harmonisoituu erityisesti hyvän hallinnon elementtien mahdollisimman laajan toteutumisen avulla.¹¹⁹ Yleisen hyvän hallinnon vaatimuksen harmonisoitumisen lisäksi Euroopan unionin oikeus sisältää suomalaista sääntelyä vastaavan lainalaisuusperiaatteen. Sekä kansallisen, että unionin toiminnan, jossa asetetaan yksityiselle velvoitteita tai suodaan etuja, tulee perustua säädännäiseen oikeuteen.¹²⁰ Toimivaltasäännöksen on oltava olemassa luonnollisen henkilön suojaksi, mikäli julkishallinnon toimija pyrkii puuttumaan luonnollisen henkilön oikeudellisesti suojattuun asemaan, etuuksiin tai luoda hänelle velvollisuuksia tai antaa hänelle oikeuksia.¹²¹

Eri laeissa asetetut rajoitteet ja ohjaus koskevat yhä enemmän julkishallinnon lisäksi myös puhtaasti yksityisoikeudellisia toimijoita, lainsäädännön ohjatessa laajasti yritystoimintaa sekä sisäisesti että ulkoisesti. Julkishallinnon erikoisuutena pysyy kuitenkin toimivallan saaminen puhtaasti lakiperusteisesti sekä oikeus julkisen vallan käyttöön.¹²²

Lainalaisuuden lisäksi julkishallinnon toimintaa rajoittaa lakisidonnaisuuden periaate, joka tarkoittaa, että viranomaisten on noudatettava tarkasti voimassaolevia oikeusnormeja.¹²³ Lakisidonnaisuuden periaate ei ole julkishallinnolle yhtä omalaatuinen periaate kuin lainalaisuuden periaate. Julkishallinnon toimijat ovat kuitenkin sidottu noudattamaan voimassaolevia oikeusnormeja¹²⁴, ja viranomaisten toiminnan kohteina oleville luonnollisille henkilöille sekä oikeushenkilöille on taattava riittävä oikeusturva.¹²⁵ Lainalaisuuden ja lakisidonnaisuuden periaatteet tarkoittavat, että julkishallinnon toiminnan on perustuttava laintasoiseen sääntöseen ja toiminnassa on seurattava laissa määritellyjä edellytyksiä.¹²⁶

Viranomaisten tehtävät kuvataan pääpiirteittäin hallintolaissa sekä –asetuksissa. Näissä määritellään viranomaisten tehtäviä, toimialaa ja tavoitteita, joiden perusteella julkishallinnolla on

¹¹⁸ HE 309/1993 vp. Perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, 16 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

¹¹⁹ Pöysti 2010, s. 145. Pöysti katsoo hyvän hallinnon toimintasäännösten perustuslain 124 §:ää laajemman sitouttamisen turvaavan hallinnon laatua ja henkilöstön asemaa tulevissa muutoksissa, Pöysti 2010, s. 151.

¹²⁰ Mäenpää 2011, s. 260.

¹²¹ Mäenpää 2017, s. 72.

¹²² Mäenpää 2017, s. 23-24.

¹²³ Esim. Mäenpää 2013, s. 148. Viranomaisen noudattamisvelvollisuudesta johtuu, että yksityinen voi toimiesseen viranomaisten kanssa vedota lakiin ja vaatia viranomaista noudattamaan sitä toiminnassaan.

¹²⁴ Voimassaolevien oikeussääntöjen noudattaminen vastaa perusoikeuskirjan hyvän hallinnon oikeudenmukaisuuden vaatimusta, Mäenpää 2008b, s. 467.

¹²⁵ Mäenpää 2011, s. 260.

¹²⁶ Mäenpää 2011, s. 260-261.

oikeus toimia.¹²⁷ Määrittelemättä säädöksissä jätetään viranomaisten toimivalta käyttämään julkista valtaa. Julkisen vallan käyttö ja sen tarpeellisuuden arviointi asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi jätetään viranomaisen harkintaan ja määriteltäväksi erityislainsäädäntöön.

Euroopan unionin direktiivit tai muut lainsäädännölliset määräykset luovat viranomaisille toimivaltuuksia, silloin kun ne ovat saatettu voimaan kansallisella lailla. Unionin asetuksilla on kuitenkin välitön asema laintasoisena säädöksenä kaikissa jäsenvaltioissa, jolloin Euroopan unionin asetukset antavat toimivaltuuksia kansallisille viranomaisille välittömästi tullessaan sovellettavaksi.¹²⁸ Huomioitavaa on, että Euroopan unionin säädökset ovat etusijalla verrattaessa niitä kansallisiin lakeihin. Unionin säädökset tekevät siis soveltamiskelvottomiksi kansallisen lainsäädännön, joka on ristiriidassa unionin säädöksen kanssa.¹²⁹

Lainalaisuusperiaatteella julkishallinnon toiminnan sitominen lakiin vahvistaa ja suojaa yksityishenkilön oikeusasemaa.¹³⁰ Oikeuskirjallisuudessa luonnollisen henkilön oikeus tietoon ja tietojärjestelmien laatuun on katsottu olevan osa hyvän hallinnon lainalaisuuden periaatetta.¹³¹ Suomalaisessa perustuslaissa henkilötietojen suoja on kirjattu osaksi yksityiselämän suojaa, kuitenkin nostettuna perusoikeuden tasolle. Perustuslaissa säädetty henkilötietojensuoja (PerL 10.1 §) määrää, että henkilötietojen suojasta säädetään lailla. Perusoikeuksia rajoitettaessa suomalaisessa perustuslakikontrollissa perustuslakirajoituksen on perustuttava eduskunnan säätämään lakiin.¹³² Lakia alempiasteisesta oikeusnormien säätämisestä määrittävä perustuslain pykälä 80 edellyttää, että lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan.

Viranomaisen henkilötietoihin puuttuvan toiminnan on siis lainalaisuusperiaatteen että perusoikeuksien suojan näkökulmasta perustuttava tiukasti laintasoiseen säädökseen. Toiminnassaan viranomaisen voi vedota ainoastaan lakiperusteiseen toimivaltaansa.¹³³ Viranomaisen tai muu julkishallinnon toimija ei voi perustella toimiaan vapausoikeuden toteuttamisella samalla tavalla kuin yksityinen henkilö voi perustella toimiaan perusoikeuksillaan.¹³⁴

¹²⁷ Mäenpää 2002, s. 27. Esimerkkinä tarjotaan samaisessa kirjassa kuntalain 2.1 § jonka mukaan kunnan tehtävänä on ”hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät”.

¹²⁸ Mäenpää 2013, s. 147. Asetukset julkaistaan EU:n virallisessa lehdessä kaikilla jäsenvaltioiden kielillä.

¹²⁹ Kts. EU:n tuomioistuimen tapaus C-106/88 Simmenthal, 1978.

¹³⁰ Mäenpää 2012, s. 34.

¹³¹ Pöysti 1999, s. 303-304.

¹³² Kulla – Koillinen, s. 132.

¹³³ Mäenpää 2012, s. 27. Laissa määritellään toimivallan rajat sekä oikeussubjektin velvollisuudet ja oikeudet.

¹³⁴ Kulla – Koillinen, s. 106.

Viranomaistoiminnalle antaa sisällön ja rajat sen lakiperusteisuus. Henkilötietojen käsittelylle lainmukaiselle käsittelylle tulee olla peruste laissa.¹³⁵ Tämä laintasoinen käsittelyperuste on yleisen tietosuoja-asetuksen tultua sovellettavaksi löydettävissä yleisen tietosuoja-asetuksen tekstistä. Viranomaistoimintaa ohjaa hyvän hallinnon takeiden ja lainalaisuusperiaatteen lisäksi henkilötietoja käsitellessä julkisuusperiaate, joka on suomalaisen oikeusjärjestelmän oikeusperiaate, perustuslain vahvistama perusoikeus sekä julkisuuslaissa vahvistettu yksittäisen säännös.¹³⁶

2.2.3 Julkisuusperiaate

Sananvapauden ja julkisuuden periaatteet toimivat perustavanlaatuisina ohjeina julkishallinnon toiminnassa.¹³⁷ Hallinnon julkisuus on eräs hyvän hallinnon takeista, jotka ovat perustuslain edellyttämällä tavalla turvattu lailla.¹³⁸ Julkisuusperiaate konkretisoi avoimeen oikeusvaltioon kuuluvaa kansalaisen oikeutta tietoon.¹³⁹ Perustuslakivaliokunta on korostanut julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojan välisen tasapainon erityisyyttä.¹⁴⁰

Julkisuusperiaatteen tarkoituksena on tehdä julkishallinnon ja viranomaisten toiminnasta läpinäkyvää tavalla, joka mahdollistaa luonnollisten henkilöiden suorittaman viranomaistoiminnan valvonnan.¹⁴¹ Perustuslain 2.2 § mukainen kansalaisen oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskuntaan edellyttää kansalaisten saavan tietoa yhteiskunnasta.¹⁴² Julkisuusperiaatteen tarkoitus on antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan käyttöä.¹⁴³ Yksilöiden konkreettinen oikeus valvoa julkista valtaa, sen käsitellessä hänen oikeuksiaan, etujaan tai velvollisuuksiaan on varmistettu julkisuusperiaatteella.¹⁴⁴ Periaatteen tarkoitus on myös luoda ja lisätä luonnollisten henkilöiden luottamusta viranomaistoimintaa kohtaan.¹⁴⁵ Mikäli yksityinen henkilö ei saisi tietoa viranomaistoiminnasta, hänellä ei olisi tosiasiallista mahdollisuutta valvoa viranomaistoimintaa, muodostaa toiminnasta mielipidettään tai käyttää

¹³⁵ Voutilainen 2012, s. 51.

¹³⁶ Voutilainen 2012, s. 37.

¹³⁷ Perusoikeus saada tieto viranomaisen asiakirjoista on lähtöisin perustuslain 12:2 §:stä. Julkisuusperiaatetta sovelletaan nykyään laajalti myös Euroopan unionin viranomaisten toimintaan ja asiakirjoihin.

¹³⁸ Julkisuuslain 14.4 §:n mukaan viranomaisen asiakirjan antamista koskeva asia on käsiteltävä viivytyksettä ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian.

¹³⁹ Voutilainen 2006, s. 45.

¹⁴⁰ PeVL 22/2008 vp, s. 4/I.

¹⁴¹ Mäenpää 2017, s. 30, sekä Mäenpää 2013, s. 147 ja 313: ”julkisuusperiaate on uskottavuuden ja legitimitietin osatekijä”.

¹⁴² Kulla 2015, s. 361.

¹⁴³ Voutilainen 2006, s. 46.

¹⁴⁴ Ibid.

¹⁴⁵ Voutilainen 2012, s. 70.

oikeusturvakeinojaan oikeusloukkauksen tapahtuessa.¹⁴⁶ Julkisuusperiaate konkretisoituu esimerkiksi hallintomenettelyn tavoitteissa: tavoitteina on avoimuuden lisääminen.¹⁴⁷

Hallinnon julkisuutta toteutetaan viranomaisissa eri tavoin.¹⁴⁸ Hallintokäsittelyn julkisuus, viranomaisen asiakirjojen julkisuus¹⁴⁹ sekä viranomaisen suorittama tiedottamien toteuttavat viranomaismenettelyn julkisuutta. Keskeisin näistä julkisuuden toteutustavoista on asiakirja-julkisuus. Jokaisella kansalaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta.¹⁵⁰ Vastavasti viranomaisella on täten velvollisuus antaa tietoja asiakirjoista niin pyydettyä.¹⁵¹

Suomessa pitkän historian omaava julkisuusperiaate on vasta hiljattain otettu osaksi Euroopan unionin toimintaa. Vuonna 1993 Euroopan neuvosto teki päätöksen yleisön oikeudesta tutustua orgaanin asiakirjoihin. Myös unionin tuomioistuin on ennen yleistä tietosuoja-asetusta antamissaan tuomioissaan osoittanut unionin sitoutumisen toisaalta henkilötietojen suojaamiseen ja toisaalta toiminnan avoimuuteen, ainakin suhteessa unionin viranomaistoimintaan.¹⁵² Sittenkin SEUT 15(3):lla turvataan yksityishenkilön oikeus tutustua toimielinten, laitosten ja elinten asiakirjoihin.¹⁵³ Suomalaista viranomaisia ohjaavaa julkisuusperiaatetta vastaa EU:n perusoikeuskirjan 42 artikla, jonka mukaisesti unionin kansalaisilla on ”oikeus tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin”.

Kansallinen viranomaistoiminta lähtökohtaisesti julkista. Viranomaistoiminnan julkisuutta konkretisoi laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki 1999/621). Julkisuuslain 3§ mukaisesti lain tarkoitus on ”toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa¹⁵⁴ viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen val-

¹⁴⁶ Mäenpää 2013, s. 312.

¹⁴⁷ Mäenpää 2013, s. 272.

¹⁴⁸ Voutilainen 2006, s. 45, Kulla on esittää samaa jakoa kolmeen osaan kuin Mäenpää, ks. Kulla 2008, s. 257. Kolmijaottelun sijaan Voutilainen on jakanut julkisuusperiaatteen kahteen päälinjaan: asiakirjajulkisuuteen ja viranomaistoiminnan avoimuuteen.

¹⁴⁹ Asiakirjajulkisuus on eräs perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan menettelyllisistä oikeuksista hyvään hallintoon, ks. esim. Mäenpää 2008a, s. 469-471.

¹⁵⁰ Asiakirjajulkisuus on pääsääntö, joka koskee asiakirjoja, jotka ovat viranomaisen hallussa ja muodoltaan ”kirjallisia ja kuvallisia esityksiä” tai ”vain apuvälinein selville saatavat viestit”. Pääsääntöön on poikkeuksia kuten asiakirjat, jotka eivät vielä ole julkisia. Asiakirjat voidaan myös erityisin syin määrätä salassa pidettäviksi. Julkisuuden lisäksi asiakirjojen luovutusta voidaan rajoittaa, rajoittamalla tiedon luovutusmenetelmää mikä ei poista oikeutta saada tietoa asiakirjasta. Ks. laajemmin Mäenpää 2013, s. 316-335.

¹⁵¹ Mäenpää 2013, s. 314.

¹⁵² Tapaus C-28/08 P, komissio v. Bavarian Lager, 2010.

¹⁵³ Mäenpää 2011, s. 352-353. Julkisuusperiaate kattaa kaikki unionin organit.

¹⁵⁴ Julkisuuslaki 18 §: ”Hyvä tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi viranomaiset tulee huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä.” Hyvästä tiedonhallintatavasta ks. Voutilainen – Huttunen, s. 69-72.

lan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan”. Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia. Viranomaisen hallussa oleva tieto oletetaan julkiseksi, ellei sen julkisuutta olla välttämättömän syyn vuoksi rajoitettu.¹⁵⁵

Julkisuusperiaatteelle on asetettuja tiettyjä poikkeuksia julkisuusperiaatteeseen salassa pidettävistä tiedoista. Julkisuuslain mukaisesti tietojen saantia ei saa rajoittaa ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta, eikä enempää kuin on suojattavan edun vuoksi tarpeellista. Viranomaisen palveluksessa olevilla on voimassaoleva vaitiolovelvollisuus tehtävissään saamistaan salassa pidettävistä tiedoista.¹⁵⁶ Viranomaisen asiakirjat voidaan määrätä salassa pidettäväksi kolmella perusteella riippuen onko tarkoituksen suojata yksityistä intressiä, yleistä intressiä vai julkisyhteisön omaa intressiä.¹⁵⁷ Julkisuuslaki vaatii, että julkisuus viranomaisessa ja sen rekistereissä maksimoidaan, kuitenkin julkisilla osilla paljastamatta laissa salassa pidettäväksi säädettyjä tietoja. Julkinen ja salassa pidettävä tieto on siis eroteltava myös viranomaisen asiakirja- ja tietohallinnossa. Julkisuusperiaate ei siten ole ollut ennen yleistä tietosuojasetustakaan vailla poikkeuksia.

Oletus julkisuudesta koskee myös viranomaisen hallussa olevia henkilörekistereitä. Viranomaisen ylläpitämä henkilörekisteri on julkisuuslain tarkoittama viranomaisen asiakirja¹⁵⁸, ja vaikka henkilörekisteriä on pidetty lähtökohtaisesti julkisena sen sisällöstä huolimatta, yksityiselämän ja henkilötietojen suoja ovat rajoituksia sanavapauteen ja julkisuuteen viranomaisessa.¹⁵⁹ Julkisuuslain 18.1 § 4 kohdan mukaan viranomaisen tulee suunnitella ja toteuttaa asiakirja- ja tietohallintonsa samoin kuin käyttämänsä tietojärjestelmät niin, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivattomasti toteuttaa.¹⁶⁰ Julkisuuden vaivattomaan toteuttamiseen kuuluu myös tilanteet, joissa julkisuusperiaatetta on rajoitettu yksityisen, yleisen tai julkisyhteisön intressin perusteella, joten kyseessä on luonteeltaan samanlainen vaatimus kuin yleisen tietosuojasetuksen “privacy by design” eli sisäänrakennettu oletus yksityisyydestä ja henkilötietojen suojasta.¹⁶¹

¹⁵⁵ Parviainen: s. 41, Voutilainen 2012, s. 73 ja Mäenpää 2013, s. 312-313.

¹⁵⁶ Mm. Voutilainen 2012, s. 68.

¹⁵⁷ Yksityiselämän ja yksityisyyden suoja on tärkein suojattava yksityinen intressi. Henkilötietojen suojan kuullessa yksityiselämän suojan alle suomalaisessa perusoikeusmäärityksessä, myös henkilötietojen suojan voidaan katsoa olevan tietyissä tilanteissa salassapitoperuste. Ks. Mäenpää 2013, s. 341.

¹⁵⁸ Mäenpää 2013, s. 341.

¹⁵⁹ Mäenpää 2013, s. 311. Myös yritysten liikesalaisuudet saavat suojaa yleiseltä julkisuudelta.

¹⁶⁰ Voutilainen 2012, s. 113.

¹⁶¹ “Privacy by design” eli sisäänrakennettu oletus yksityisyydestä ja henkilötietojen suojasta on yksi niistä teknisistä ja organisatorisista muutoksista, joita yleinen tietosuojasetus vaatii rekisterinpitäjiä tekemään, jotta niiden toiminta olisi tietosuojasetuksen mukaista.

Liiallinen henkilötietojen ja yksityiselämän suojaaminen johtaa vastaavasti ennakkosensuuriin.¹⁶² Asiantuntijalausunnossaan¹⁶³ professori Juha Lavapuro esitti huolensa yksityisyyden ja henkilötietojen suojan mahdollisesta muutoksesta ”superperusoikeudeksi”. Professori Lavapuron näkemyksen mukaan yksityisyyden ja henkilötietojen suojan liiallinen tukeminen johtaisi sananvapauden, julkisuusperiaatteen ja avoimuuden kapenemiseen, sillä julkishallinto ei Lavapuron näkemyksen mukaan uskaltaisi tulkinnanvaraisissa tilanteissa olla tulkitsematta asiaa julkisuusperiaatteen mukaisesti.

Julkishallinto pystyy kuitenkin suojaamaan rekisteröidyn henkilötietoja etukäteen oikeanlaisessa menettelyllä. Emme siis voi ryhtyä myöskään aliarvioimaan julkishallinnon kykyä tasapainottaa julkisuusperiaatetta ja henkilötietojen suojaa. Vääränlainen, huolimaton tai sopimaton menettely johtaa tietovuotoon ja henkilötietojen suojan loukkaukseen ja tällaisesta toiminnasta sekä menettelystä kuuluu johtua seurauksia. Liiallinen pyrkiminen suojata julkishallintoa virheiden seurauksilta johtaa julkishallinnon toiminnan tason laskemiseen. Mikäli julkishallinnossa oltaisiin jo saavutettu julkisuuslain edellyttämä hyvä asiakirja- ja tietohallintotapa, ei voitaisi olettaa olevan liian suuri muutos yleisen tietosuojasetuksen mukaiseen henkilötietojen käsittelyyn. Julkishallinnon toimijoille tapahtuneiden tietoturvaloukkausten perusteella voidaan kuitenkin olettaa toisin, ettei julkishallinnolla olla saavutettu henkilötietojen käsittelyssä sitä tasoa, jolla varmistetaan henkilötietojen olevan turvassa.

Hyvän hallinnon vaatimukseen kuuluva julkisuusperiaate on siis rajoitettu suhteessa yksityiselämän suojaan ja henkilötietojen suojaan. Seuraavassa luvussa esitellään nyt jo olemassa olevia keinoja asettaa julkishallinnon oikeushenkilö tai virkamies vastuuseen tekemästään virheestä.

2.3. Julkishallinnon vastuu

2.3.1. Olemassa oleva seuraamusjärjestelmä

Olemassa olevan oikeusturvakeinot määrittellään HE 9/2018 yhdeksi perusteeksi, minkä vuoksi julkishallintoon ei olisi tarvetta soveltaa henkilötietojen suojaa valvovan viranomaisen hallinnollisia sakkoja. Julkishallintoon kohdistuva valvonta on monipuolistunut; etukäteen toteu-

¹⁶² Voutilainen 2012, s. 64.

¹⁶³ HE 9/2018 vo PeV 21.3.2018 professori Juha Lavapuro asiantuntijalausunto.

tuvan valvonnan rinnalle on otettu käyttöön jälkikäteisiä valvonnan keinoja.¹⁶⁴ HE 9/2018 katsoo, että yhdistämällä julkishallinnon etukäteinen velvollisuus noudattaa hyvän hallinnon takeita ja olemassa olevat oikeusturvakeinot saavutettaisiin riittävä suoja rekisteröidyille suhteessa julkishallinnossa tapahtuvaan tietoturvaloukkaukseen. Tässä käsittelyluvussa esittelen julkishallintoon henkilötietovuodoissa kohdistuvia jälkikäteisiä seuraamuksia: virkavastuuta sekä julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta.

Hallinnon oikeusturvajärjestelmän tarkoituksena on suojata yksityishenkilöitä ja yksityisiä oikeushenkilöitä suhteessa julkishallintoon. Oikeusturvan saatavuus ja tehokkuus ovat suojattu perusoikeutena Euroopan perusoikeuskirjassa 47 artiklana¹⁶⁵. Sama oikeus on turvattu Euroopan ihmisoikeussopimuksessa 6(1) artiklassa.¹⁶⁶ Oikeusturvakeinot on jaettavissa ajallisesti kahteen ryhmään: ennalta vaikuttavaan oikeusturvaan, kuten esiteltyihin hyvän hallinnon vaatimuksiin, ja jälkikäteiseen oikeusturvaan. Jälkikäteisen oikeusturvan tunnetuin muoto on muutoksenhaku.¹⁶⁷ Kansalaisilla on oikeus hakea muutosta viranomaisen ja julkishallinnon toimijoiden hallintopäätöksiin valituksella. Päätöksiin voidaan hakea muutosta hallintovalituksella sekä kunnallisvalituksella, riippuen valituksen kohteena olevasta julkishallinnon toimijasta.

Valitus tulee kohdistaa tehtyyn päätökseen, eikä voida pitää erityisen todennäköisenä, että viranomaistaho tekisi hallintopäätöksen tietoturvaloukkauksen suorittamisesta. Ellei päätökseen johtanut menettely ole rikkonut kansalaisen suojaksi säädettyjä menettelysäännöksiä, myös viranomaisen päätökseen johtanut menettely on hallintovalituksen ulkopuolella.¹⁶⁸ Valitus voi kohdistua päätökseen tai sellaiseen päätöksen osaan, joka voi olla valituksen kohteeksi.

¹⁶⁴ Mäenpää 2011, s. 31.

¹⁶⁵ ”Oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen Jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu. Jokaisella on oltava mahdollisuus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään. Maksutonta oikeusapua annetaan niille, joilla ei ole riittäviä varoja, jos tällainen apu on tarpeen, jotta asianomainen voisi tehokkaasti käyttää oikeutta saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.”

¹⁶⁶ ”Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin 1. Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteenä. Päätös on annettava julkisesti, mutta lehdistöltä ja yleisöltä voidaan kieltää pääsy koko oikeudenkäyntiin tai osaan siitä demokraattisen yhteiskunnan moraalin, yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden vuoksi nuorten henkilöiden etujen tai osapuolten yksityiselämän suojaamisen niin vaatiessa, tai siinä määrin kuin tuomioistuin harkitsee ehdottoman välttämättömäksi erityisolosuhteissa, joissa julkisuus loukkaisi oikeudenmukaisuutta.”

¹⁶⁷ Mäenpää 2013, s. 427

¹⁶⁸ Paso – Saukko – Tarukannel – Tolvanen, s. 104-105. Valituksen soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu myös tosiasiallinen hallintotoiminta, jonka oikeussuojakeinona on valituksen sijaan hallintoriita.

na.¹⁶⁹ Hallintovalitus tai kunnallisvalitus ovat käyttökelpoisia keinoja tilanteissa, joissa viranomaisen on päätöksen asianosaisen näkemyksen mukaan arvioinut väärin esimerkiksi julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojan välisen painoarvon ja julkaissut asiakirjan, joka sisältää henkilötietoja. Valituksen päätteeksi tapauksessa voitaisiin katsoa tapahtuneen tietoturvaloukkaus.

Tuomioistuinten lisäksi yleisillä laillisuusvalvojilla on mahdollisuus jälkikäteisesti muuttaa hallinnollisessa prosessissa tehty päätös. Yleistä laillisuusvalvontaa suorittavat eduskunnan oikeusasiamies sekä valtioneuvoston oikeuskansleri. Yleisillä laillisuusvalvojilla on mahdollisuus muuttaa tai kumota julkishallinnon päätös perustuen hallintokanteluun. Yleiset laillisuusvalvojat tarkastavat myös oma-aloitteisesti julkishallinnon toimintaa.¹⁷⁰ Molemmilla tahoilla on mahdollisuus ajaa syytettä esimerkiksi virkarikosasiassa. Laajassa mielessä virkavastuu voidaan katsoa myös oikeusturvakeinoksi ¹⁷¹ ja virkavastuuta käsitellään osana hallinto-oikeudellisia seuraamuksia.

Valituksella tuomioistuimille tai yleisille laillisuusvalvojille ei saada tapahtunutta tietoturvaloukkausta tekemättömäksi, eikä se toimi oikeasuhteisena pelotteena julkishallinnolle. Täten katson, etteivät hallintovalitus ja kunnallisvalitus ole rajoitustensa vuoksi käyttökelpoisia oikeusturvakeinoja henkilötietojen suojaksi. Hallintovalitus ja kunnallisvalitus sekä yleisten laillisuusvalvojen tarkastelu oikeusturvakeinoina jäävät siis laajemmalla käsittelyltään tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

Vastuu virheestä tai rikoksesta voidaan kohdistaa sekä julkisoikeudelliseen oikeushenkilöön tai sen organisaatiossa toimiviin luonnollisiin henkilöihin. Vastuu kohdistetaan yleisimmin oikeushenkilön päättävässä elimessä, kuten hallituksessa, toimiviin luonnollisiin henkilöihin. Julkishallinnossa vastuun kohdistaminen tapahtuu yleisimmin virkavastuuna. Oikeushenkilöt on mahdollista asettaa vastuuseen myös itsenäisinä toimijoina, sillä yksilöön kohdistuvat

¹⁶⁹ Paso – Saukko – Tarukannel – Tolvanen, s. 105.

¹⁷⁰ Mäenpää 2013, s. 434. Yleinen laillisuusvalvonta ja hallintokantelut on huomioitu myös ehdotuksessa yleistä tietosuojaa-asetusta täydentäväksi laiksi. Kuten muutoksenhakua, hallintokantelua ei voida pitää todellisena pelotteena tai riittävänä jälkiseurauksena tietosuojavuodosta. Välillinen julkishallinto siis kuuluu esimerkiksi yleisen laillisuusvalvonnan piiriin vain kun kysymys on julkisen tehtävän hoitamisesta.

¹⁷¹ Mäenpää 2013, s. 428.

rangaistukset eivät aina tehoa.¹⁷² Rangaistuksen kohdistaminen oikeushenkilöön ei ole suoraan verrattavissa seuraamuksen kohdistamiseen luonnolliseen henkilöön.¹⁷³

Julkishallinnon toimijat ovat edellä esitetyllä tavalla usein itsenäisiä oikeushenkilöitä. Täten ne voidaan pääsääntöisesti oikeushenkilöinä asettaa samanlaisen vastuun alaiseksi kuin muut oikeushenkilöt. Oikeushenkilö voidaan asettaa rajatuissa tapauksissa rikosoikeudelliseen vastuuseen rikoslain 9:1 §:n mukaisesti.¹⁷⁴ Pykälän mukaisesti yhteisön, säätiön tai muun oikeushenkilön toiminnassa tapahtuneesta rikoksesta voidaan määrätä oikeushenkilö yhteisöosakoon.¹⁷⁵ Huomioitavaa on, että suomalaista rikoslakia on muutettu tavalla, että yhteisöosakon tuomitsemisesta on tullut pakollista.¹⁷⁶ Asiaa käsitelleessä hallituksen esityksessä 53/2002 katsottiin, että muilla vaihtoehdoilla olisi heikentävä vaikutus rangaistuksen yleisestävään tehoon.¹⁷⁷ Sama huoli on nostettavissa esille hallinnollisen sanktion määräämisen suhteen.

Julkishallinnon toimijoiden rangaistusvastuuta on kuitenkin erikseen rajoitettu julkisen vallan käytön suhteen. Oikeushenkilön rangaistusvastuuta ei voida kohdistaa julkisoikeudelliseen oikeushenkilöön, jos kyseessä on julkisen vallan käytössä tehty rikos.¹⁷⁸ Julkisen vallan käytössä tehtyä rikosta arvioitaessa, muiden kuin rikosoikeudellisten oikeusturvakeinojen on katsottu olevan riittäviä, jolloin rikosoikeudellisia seuraamuksia suhteessa julkishallinnon oikeushenkilöön ei tarvita.¹⁷⁹ Vastuuseen siis asetettaisiin organisaatiossa toimiva luonnollinen henkilö, joka on tilanteessa käyttänyt samaa julkista valtaa¹⁸⁰, joka on sulkenut oikeushenkilön rikosoikeudellisen vastuun pois.

Rikosoikeudellisten rangaistusten käyttäminen tietosuojavuodoissa laajempi käsittely suljetaan tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Huomioitavaa kuitenkin on, ettei ole hyväksyttävää käyttää rikosoikeudellista rangaistusta ensisijaisena keinona ei-toivotun toiminnan estämiseksi.

¹⁷² Jaatikainen, s. 1. Mikäli oikeushenkilön toiminnassa tehtyjen rikosten seuraamukset kohdistettaisiin esimerkiksi johtoportaan luonnollisiin henkilöihin, jäisi muiden oikeushenkilön sisäisten toimijoiden todennäköisyydet jäädä kiinni rikoksesta verrattain pieniksi. Tämän on tuonut esille Jaatikainen, s. 19.

¹⁷³ Jaatikainen, s. 2.

¹⁷⁴ Myös itsenäiset julkishallinnon toimijat kuuluvat valtion ja kuntien lisäksi tämän säädöksen piiriin.

¹⁷⁵ Semi, s. 193. Yhteisöosakkoja on mahdollista vaatia nykyisen rikoslain mukaan n. 90 rikoksesta.

¹⁷⁶ Semi, s. 194.

¹⁷⁷ HE 53/2002 vp, s. 14.

¹⁷⁸ Mäenpää 2013, s. 73 ja s. 513-514.

¹⁷⁹ Mäenpää 2013, s. 513.

¹⁸⁰ Rikoslain 40:11 §:n määritelmän mukaan julkista valtaa käyttävä henkilö on se, jonka tehtäviin lain tai asetuksen nojalla kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta taikka joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen. Sama koskee henkilöä, jonka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella kuuluu osallistua tällaisen päätöksen valmisteluun tekemällä päätösesitys tai -ehdotus, laatimalla selvitys tai suunnitelma, ottamalla näyte tai suorittamalla tarkastus taikka muulla vastaavalla tavalla.

si, vaan rikosoikeudellisten rangaistusten tulisi olla ultima ratio –periaatteen mukaisesti viimeinen mahdollinen käytettävä keino¹⁸¹. Tästä syystä katson, ettei rikosoikeudellisten rangaistusten käyttö henkilötietojen suojana kykenisi korvaamaan valvovan viranomaisen määräämää hallinnollista sakkoa tyydyttävällä tavalla. Hallinnollisilla sanktioilla pystyttäisiin tilkitsemään tietosuojaoikeuden seuraamusjärjestelmässä olevia ammottavia aukkoja.¹⁸²

Luvun tarkoituksena on käydä läpi niitä olemassa olevia oikeusturvakeinoja, joiden hallituksen esitys uskoo riittävän suojaamaan luonnollisia henkilöitä suhteessa julkishallintoon. Esitelen olemassa olevista oikeusturvakeinoista virkavastuun sekä mahdollisuudet vahingonkorvaukseen sekä pyrin tuomaan esille syitä, minkä vuoksi nämä oikeusturvakeinot eivät sovi tai ole riittäviä täyttämään yleisen tietosuojasetuksen vaatimusta oikeasuhteisista, varoittavista ja tehokkaista oikeussuojakeinoista.

2.3.2. Virkavastuu

Tässä luvussa käsitellään julkishallintoa koskevaa erityistä viranomaistoiminnasta johtuvaa seuraamusta eli virkavastuuta. Julkishallinnon aiheuttamasta virheestä tai vahingosta johtuva vastuu ei aina kohdistu vain julkisoikeudelliseen oikeushenkilöön. Yleisimmin vastuu virheestä viranomaisessa tulee luonnollisen henkilön kannettavaksi virkavastuuna.¹⁸³ Virkamiehet käyttävät käytännössä sitä julkista valtaa, mitä julkishallinnolle on annettu käytettäväksi.¹⁸⁴ Virkavastuu voi toteutua kurinpidollisena virkavastuuna tai rikosoikeudellisena virkavastuuna. Ehdotuksessa yleistä tietosuojasetusta täydentäväksi laiksi virkavastuu nostettiin erääksi syyksi, minkä takia viranomaistoiimiin ei ole tarvetta soveltaa hallinnollisia sakkoja.¹⁸⁵ Koska virkamiehet käyttävät julkista valtaa, on katsottu, että heidän toimintansa edellyttää erityistä virkavastuuta.¹⁸⁶

Virkavastuu on hyvän hallinnon takeiden tapaan kirjattu perustuslakiin suojaamaan luonnollista henkilöä. Perustuslain 118 §:n mukaisesti virkamies on vastuussa virkatoimiensa lain-

¹⁸¹ Mahdollisen laajemman tietosuojarikkeiden kriminalisoinnissa on arvioitava laajasti kriminologiset ja kriminaalipoliittiset tavoitteet. Rikosoikeudellinen rangaistus ei rikosoikeudellisten yleisperiaatteiden mukaan voi olla ensimmäisenä käytettävä keino, vaan ennen rikosoikeudellisen rangaistuksen käyttöönottoa on arvioitava muut mahdolliset keinot saavuttaa haluttu tavoite.

¹⁸² Aarnio, Reijo: blogikirjoitus ”Totuus hallinnollisista sanktioista”, julkaistu 1.3.2017.

¹⁸³ Koskinen – Kulla, s. 256. On huomioitava, että luottamushenkilöt kuuluvat myös virkavastuun piiriin.

¹⁸⁴ Koskinen – Kulla, s. 255-256.

¹⁸⁵ HE 9/2018, s. 57.

¹⁸⁶ Koskinen – Kulla, s. 255.

mukaisuudesta.¹⁸⁷ Perustuslain 118.3 §:n mukaisesti jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen, tai vaatia vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta taholta. Virkavastuu toimii erityisenä oikeussuojakeinona luonnolliselle henkilölle suhteessa julkishallinnon toimijoihin.

Kurinpidollinen virkavastuu merkitsee varoitusta, virkamiehen irtisanomista tai virkasuhteen purkua. Virkamies voidaan erottaa myös määräaikaisesti virantoimituksesta.¹⁸⁸ Rikosoikeudellinen virkavastuu voi kohdistua vain julkista valtaa käyttäviin luonnollisiin henkilöihin. Rikosoikeudellinen virkavastuu edellyttää aina subjektiivista syyllisyyttä, eli syytettävää luonnollista henkilöä.¹⁸⁹ Virkavastuulla ja virkarikossääntelyllä pyritään turvaamaan julkisen vallan käytön lainmukaisuus. Virkavastuu on laajempaa kuin tavallisella luonnollisella henkilöllä¹⁹⁰, jolloin vastuun kynnyks on matalampi sekä vastuu ankarampi.¹⁹¹

Virkavastuu omaa mahdollisesti varoittavuuden suhteessa virkamiehiin¹⁹² ja se tulisi sovellettavaksi tilanteissa, joissa virheen tai laiminlyönnin on suorittanut virkamies tai julkista valtaa käyttävä henkilö. Sekä valtiolla että kunnilla on mahdollisuudet virkasuhteen¹⁹³¹⁹⁴ lisäksi palkata ihmisiä tavallisiin työsuhteisiin.¹⁹⁵ Työsuhteessa olevaa henkilöä ei voida asettaa virkavastuuseen, joten virheen sattuessa luonnollinen henkilö voi ennakoimattomalla tavalla jäädä vaille erityistä oikeusturvakeinoja. Yleisen tietosuoja-asetuksen tapauksessa rekisteröityjen oikeusturvakeinot vaihtelisivat suuresti rekisterinpitäjästä johtuen. Tätä ei voida pitää yleisen tietosuoja-asetuksen hengen mukaisena.

Virkavastuulla tapahtuvalle julkisen vallan käytölle on ominaista, että asianomaisella on paitsi oikeus käyttää julkista valtaa, myös velvollisuus ryhtyä julkisen vallan käyttöä sisältävään toimeen.¹⁹⁶ Viranomaistoiminnassa on ratkaisupakko.¹⁹⁷ Harvassa ovat tapaukset, joissa vi-

¹⁸⁷ Virkatehtävien hoitamisen katsotaan vaativan korostettua julkista luotettavuutta ja objektiivisuutta. Näiden vaatimusten takia virkamiehen vastuu on asetettu varsin ankaraksi.

¹⁸⁸ Koskinen – Kulla, s. 64.

¹⁸⁹ Parviainen, s. 15 ja Aarnio blogissaan.

¹⁹⁰ Koskinen – Kulla, s. 255.

¹⁹¹ Parviainen, s. 16.

¹⁹² Koskinen – Kulla, s. 256.

¹⁹³ Parviainen, s. 11.

¹⁹⁴ Parviainen, s. 12.

¹⁹⁵ Kunnan henkilöstöstä määrätään kuntalaissa 410/2015 ja valtion virkamieslaissa 750/1994.

¹⁹⁶ HE 77/2001 vp.

¹⁹⁷ Parviainen, s. 9 sekä Mäenpää 2013, s. 293. ”Viranomaiselle syntyy velvollisuus käsitellä asia, joka on pantu vireille muodollisesti asianmukaisella tavalla.”

ranomaiset voisivat jättää päätöksen antamatta. Viranomaisille tuotavien kysymysten monimutkaistuessa ja määrien lisääntyessä, kasvaa riski vääriin tai virheelliseen ratkaisuun¹⁹⁸, joka mahdollisesti johtaisi virkavastuuseen. Viranomaiset eivät voi jäädä kohtuuttomaksi ajaksi arvioimaan tehtävää päätöstä, vaan asiat ovat perustuslain mukaisesti käsiteltävä viranomaisessa ilman aiheetonta viivytystä ja virkamiehellä on velvollisuus suorittaa tehtävänsä viivytyksettä.¹⁹⁹ Asian käsittelyyn voidaan siis käyttää se aika, jota huolellinen ja asianmukainen käsittely kohtuudella edellyttää asian erityispiirteet huomioon ottaen.²⁰⁰ Julkishallinnon asiakkaalla on luonnollisesti omat näkemyksensä kohtuullisesta ajasta.²⁰¹

EU:n yleinen tietosuoja-asetus sekä sitä täydentävä kansallinen laki ovat molemmat monimutkaisia säädöskokonaisuuksia.²⁰² Tullessaan sovellettavaksi tietosuoja-asetus sekä täydentävä lainsäädäntö ovat uusia sekä tekstiltään avonaisia ja abstrakteja²⁰³, minkä lisäksi niiltä puuttuu oikeuskäytäntö, johon viranomaiset voisivat tukeutua. Viranomaiset joutuvat siis soveltamaan monimutkaista yleistä tietosuoja-asetusta ilman lisäohjeistusta, mikä lisää riskiä vahingon tai virheellisen päätöksen syntymiseen.²⁰⁴ Pelko virheellisestä päätöksestä ja siitä johtuvasta virkavastuusta voi johtaa viranomaisissa ylivarovaisuuteen yleistä tietosuoja-asetusta sovellettaessa. Ei voida pitää asiallisena, että yksittäinen virkamies joutuu kantamaan vastuuta tilanteessa, jonka voidaan odottaa edellyttävän koko organisaation toimintatavan muutosta.

Kurinpidollinen virkavastuu koskee vain yksittäisiä virkamiehiä tai viranhaltijoita, eivätkä tue riittävällä tavalla yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiseen toimintaan vaadittua organisaatiomuutosta.²⁰⁵ Yleinen tietosuoja-asetus edellyttää koko rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän organisaation noudattavan asetuksen säännöksiä. Kaiken henkilötietojen käsittelyn

¹⁹⁸ Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että sääntelyn selkeyteen kiinnitetään huomiota perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, kun tämä sääntely koskee luonnollisen henkilön elämää tämän päivittäisissä toimissa, ks. esim. PeVL 31/2017 vp, PeVL 45/2016 vp, s. 3 ja PeVL 41/2006 vp, s. 4/II.

¹⁹⁹ Avoimet määreet tarkoittavat ennen kaikkea käsittelyn kohtuullista joutuisuutta ottaen huomioon sen luonne ja laajuus, ks. Mäenpää 2013, s. 274.

²⁰⁰ Euroopan ihmistuoimioistuin on vuoden 2000 Beyeler-ratkaisussa lausunut hallintoasian käsittelyn nopeudesta: ”where an issue in the general interest is at stake it is incumbent on the public authorities to act in good time, in an appropriate manner and with utmost consistency”.

²⁰¹ Julkishallinto joutuu myös silloin tällöin myöntämään, ettei se ole pystynyt antamaan päätöksiä kohtuullisessa ajassa, esimerkiksi Kela myönsi sen päätösten ruuhkautuneen toimeentulotukipäätösten siirtyessä Kelan hoidettavaksi.

²⁰² Perustuslakivaliokunta on useammassa launnossaan kiinnittänyt huomiota henkilötietojen käsittelyä koskevan säädännön monimutkaisuuteen, ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4 ja PeVL 21/2014 vp, s. 3.

²⁰³ ”Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyn vaikeaselkoisuuden johdosta korostuu tarve seurata sääntelyn vaikutuksia”, PeVL 14/2018, s. 9.

²⁰⁴ Parviainen, s. 69 ja Wallin, s. 384. Wallin kuitenkin edellyttää toimia viranomaisilta kirjoittaen, ettei hyviä käytänteitä synny ilman viranomaistoimia henkilötietojen suojan alalle.

²⁰⁵ Oikeushenkilön organisaation vaikuttavasta toimintakulttuurista ks. esim. Jaatikainen, s. 48-49.

täytyy olla yleisen tietosuoja-asetuksen mukaista. Organisaation toimintakulttuurin on tuettava muutosta, jotta tulevat rikkomukset saadaan karsittua.²⁰⁶ Kurinpidollista virkavastuuta voidaan pitää oikeussuojakeinona epätyytyttävänä henkilötietojen suojaan kohdistuneissa loukkauksissa. Kurinpidollinen virkavastuu ei ole tehokas, oikeasuhteinen ja varoittava tavalla, jota edellytetään yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisilta seuraamuksilta.

Vastuuseen asettaminen edellyttää yleisen oikeustajun mukaisesti toisintoimintamahdollisuutta.²⁰⁷ Tietyissä tilanteissa luonnollinen henkilö joutuu valintatilanteeseen, jossa on kohtuutonta vaatia häntä toimimaan normin mukaisesti.²⁰⁸ Byrokraattisessa julkishallinnon ympäristössä yksilön tosiasialliset mahdollisuudet toimia normin mukaisesti tilanteissa jossa ympäröivä hallinto on rakennettu normia vastaan ovat huomattavasti pienentyneet. Vaikka ohjeiden seuraaminen tai julkishallinnon organisaation noudattaminen ei ole vastuun poistava perustelu, se tulee huomioida kohdennettaessa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksesta johtuvaa vastuuta. Seuraamusten oikeasuhteisuus tulee kyseenalaistettavaksi, mikäli seuraamukset kohdistetaan julkishallinnon organisaation yksittäiseen henkilöön, jolla ei organisaation asettumisen vuoksi ole ollut tosiasiallista mahdollisuutta toimia toisin.

Oikeusjärjestys kohdistaa julkishallintoon monia erityisvaatimuksia, jotka osaltaan perustelevat nyt voimassaolevaa sääntelyratkaisua. Asianmukaisempaa suojaa saavutettaisiin henkilötietojen suojan ja muiden kansalaisten perusoikeussuojan osalta, mikäli työnantaja sekä organisaatio asetettaisiin vastuuseen työntekijänsä epäasiallisesta menettelystä, josta se on ollut tietoinen tai jonka se on hyväksynyt.²⁰⁹ Hallinnollisen sakon soveltamatta jättämisen seurauksena voidaan pelätä, että julkishallinto ei suorita niitä teknisiä ja organisatorisia muutoksia, joita yleinen tietosuoja-asetus vaatii, jolloin virkamiehellä ei olisi muuta tosiasiallista mahdollisuutta kuin olla seuraamatta voimassa olevaa unionin asetusta työssään.

2.3.3 Vahingonkorvaukset

Virkavastuun lisäksi jokaisella on perustuslain 118.3 §:n mukainen oikeus vaatia vahingonkorvausta julkisyhteisöltä, virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta taholta, mikäli tämän lainvastainen toimenpide tai laiminlyönti on aiheuttanut vahingonkorvauksen vaatijalle

²⁰⁶ Moore, s. 769

²⁰⁷ Myös rikosoikeudelliseen syyllisyyteen edellytetään toisintoimintamahdollisuutta.

²⁰⁸ Parviainen, s. 15.

²⁰⁹ Mansikka 2014, s. 10.

oikeudenloukkauksen tai vahinkoa.²¹⁰ Yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan tietoturvaloukkauksesta tai tietovuodosta aiheutuva vahinko on korvattava täydessä mitassa loukatulle luonnolliselle henkilölle.²¹¹ Rekisteröidyn oikeus vahingonkorvauksiin rekisterinpitäjältä oli jo osa yleistä tietosuoja-asetusta edeltänyttä direktiiviä.²¹²

Vahingonkorvauksen tarkoituksena on toimia pelotteena sekä hyvittää tapahtunutta vahinkoa vahingosta kärsivälle osapuolelle.²¹³ Vahingonkorvausoikeuden keskeisimpiä periaatteita on täyden korvauksen periaate.²¹⁴ Vahingonkorvauksesta säädetään yleisesti vahingonkorvauslaissa (VahL 412/1974). Julkisoikeudellisen oikeushenkilön vahingonkorvausvastuu voi aktualisoitua vahingonkorvauslain 3:1 § mukaan tai 3:2 § mukaisesti. Sovellettava pykälä määräytyy vahingon aiheuttaneen toimen tai laiminlyönnin luonteen perusteella. Edellä kerrotulla tavalla julkisoikeudelliset toimijat rinnastetaan yksityisoikeudellisiin toimijoihin julkisoikeudellisten toimijoiden tehdessä yksityisoikeudellisia oikeustoimia, eli niiden suorittaessa tosiasiallista hallintotoimintaa.²¹⁵

Julkisoikeudellinen oikeushenkilö on vahingonkorvausvastuussa sekä organisaationsa virheistä, että yksittäisen virkamiehen virheistä VahL 3:1.2 § mukaisesti.²¹⁶ Julkisoikeushenkilö on verrattavia muihin työnantajiin korvatessa vahinkoja, jotka aiheuttaa julkisyhteisöön palvelusuhteessa oleva henkilö virheellään tai laiminlyönnillään toiminnassa, jota ei ole pidettävä julkisen vallan käyttämisenä.²¹⁷ Julkisoikeushenkilöllä onkin mahdollisesti isännänvastuu organisaationsa työntekijöiden toimista sekä itsenäinen orgaanivastuu omasta tuottamuksestaan.²¹⁸

Julkisoikeudellisen oikeushenkilön julkista valtaa käytettäessä tapahtuneen virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneesta vahingosta julkisoikeudellinen oikeushenkilö on vastuussa vain rajatuissa tapauksissa VahL 3:2.2 mukaan: “vastuu yhteisöllä on kuitenkin vain, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu.”

²¹⁰ Mäenpää 2002, s. 5 ja Mäenpää 2013, s. 508.

²¹¹ Wennäkoski, s. 69. Yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jääviin vahingonkorvausasioihin voidaan olettaa sovellettavan kansallista vahingonkorvausoikeutta.

²¹² Wennäkoski, s. 70-71.

²¹³ Parviainen, s. 67 ja Koskinen – Kulla, s. 269.

²¹⁴ Esim. Wennäkoski, s. 71-72. Toisaalta täyden korvauksen periaate ei saa yleisen vahingonkorvausoikeuden mukaisesti rikastuttaa korvausta vaativaa.

²¹⁵ Hakalehto-Wainio 2008, s. 30-31.

²¹⁶ Mäenpää 2013, s. 508.

²¹⁷ Mäenpää 2013, s. 508.

²¹⁸ Hakalehto-Wainio 2008, s. 31.

Vahingonkorvausvastuuseen johtaa sekä tehty virhe, esimerkiksi viranomaisen päätös, että laiminlyönti, kuten toimenpiteen suorittamatta jättäminen.²¹⁹ Vahl 3:2 tulee sovellettavaksi suhteessa kaikkiin julkista valtaa käyttäviin toimijoihin, olivat ne viranomaisia tai eivät.²²⁰ Tämän lisäksi itse julkisen vallan käyttöä on tulkittu laajasti vahingonkorvausvastuun yhteydessä.²²¹ Julkishallinnon vastuu käytettäessä julkista valtaa on laajennettu koskemaan henkilö- ja esinevahingon lisäksi myös itsenäisestä taloudellisesta vahinkoa.

Laajennettujen vahinkoluokkien voidaan silti katsoa olevan epätyydyttäviä tilanteessa, jossa julkishallinnon vahingonkorvausvastuun kynnys on nostettu niin korkealle, ettei siitä varsinkaan ole yleisen tietosuoja-asetuksen suojaamien rekisteröidyn oikeuksien ja henkilötietojen suojan tueksi. Vahingonkorvausvastuu julkista valtaa käytettäessä on olennaisesti rajoitetumpi kuin julkisoikeudellisen oikeushenkilön vastuu yksityisoikeudellisessa toimessa.²²² Julkisyhteisön vastuu rajoittuu vain julkisen vallan käytön piirissä tapahtuneeseen virheeseen.²²³

Julkisyhteisön korvausvastuu edellyttää ettei vaatimuksia olla noudatettu, kun vahingonkorvaukseen oikeuttava tapahtuma on sattunut. Mikäli julkisen vallan käyttö perustuu tilanteessa lakiin ja julkisen vallan käytön toimet on suoritettu lainmukaisesti ja muuten kohtuullisen huolellisesti, julkisyhteisölle tai päätöksen tekijälle ei synny korvausvastuuta, vaikka toimesta aiheutuisikin vahinkoa tai edunmenetystä.²²⁴ Mikäli julkishallinnollisia toimijoita ei velvoiteta muuttamaan tehtävän suorittamiselle asetettuja vaatimuksia ja sisäisiä toimintatapojaan²²⁵, jotka määrittävän julkisyhteisöltä odotetun tason, tietoturvaloukkauksista tuskin voidaan vaatia vahingonkorvauksia julkisyhteisöltä. Rekisteröidyn kannalta valitettavasti on täysin mahdollista, että tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettuja vaatimuksia on noudatettu ja tietoturvaloukkaus on silti tapahtunut. Julkisyhteisön vahingonkorvausvelvollisuus on helposti suljettavissa pois.²²⁶

²¹⁹ Hakalehto-Wainio 2008, s. 31.

²²⁰ Hakalehto-Wainio 2008, s. 31.

²²¹ Mäenpää 2013, s. 508. Ks. esim. KKO 1985 II 39, KKO 1986 II 32 ja KKO 2001:2.

²²² Ks. Esim. Pekkanen, LM 1983, s. 1047.

²²³ Parviainen, s. 69.

²²⁴ Mäenpää 2013, s. 509.

²²⁵ Tuomioistuinkäytännössä tehtävän suorittamisen asetettu huolellisuus vaatimus on saavutettu esimerkiksi tilanteessa kun rakennustarkastaja ei ollut antanut erityisiä rakennusohjeita tai valvonut rakentamista (KKO 1987:23). Julkishallinnolta ei siis vaadita paljoa, jotta sen katsotaan olevan julkisen vallan käytössään vahingonkorvausvelvollisuuden ulkopuolella.

²²⁶ Ks. Bengtsson, s. 60-61, jonka näkemyksen mukaan Vahl 3:2 säännöksen tarkoituksena on vaikeuttaa julkisen vallan käyttäjän korvausvastuun syntymistä sekä Hemmo, s. 81.

Vahingonkorvaus edellyttää vahingon tapahtumista sekä syy-yhteyttä teon tai laiminlyönnin ja vahingon välille. Vahingonkorvaukseen vaadittavan syy-yhteyden osoittamiseen liittyy usein todistusongelmia,²²⁷ eikä syy-yhteyden todistaminen olisi varmasti helpompaa henkilötietojen suojan kontekstissa²²⁸. Syy-yhteys on hankala osoittaa, sekä hankala tuomioistuimen arvioida.²²⁹ Vahingonkärsijälle on asetettu näyttövelvollisuus vahingon aiheutumisesta ja sen suuruudesta²³⁰, oikeudenkäymiskaaren 17:1 § mukaisesti. Syy-yhteyden osoittamiseksi teolla tai laiminlyönnillä sekä vahingolla on oltava riittävä ajallinen yhteys. Yleisen tietosuojasetuksen kontekstissa tulisi osoittaa, että julkishallinnon toimijan teko tai laiminlyönti on yhteydessä tapahtuneeseen vahinkoon. Tietovuodon sattuessa, on tyypillisempää, että vahinko tai taloudellinen menetys tapahtuu pitkänkin ajan päästä tapahtuneesta teosta tai laiminlyönnistä.²³¹

Ajallisen yhteyden lisäksi teolla tai laiminlyönnillä on oltava riittävä aiheuttamisvoima.²³² Tietovuoto voi vaikuttaa suureen määrään rekisteröityjä, mutta niin vähäisellä tavalla, ettei yksittäiselle rekisteröidylle tapahtunut vahinko ylitä vahingonkorvausoikeudellista rajaa.²³³ Tietovuotojen aiheuttamat vahingot voivat olla selviä varallisuuden menetyksiä tai pitkiä ketjuja, jossa useampi taho on toiminnallaan edesauttanut vahingon tapahtumista.²³⁴

Korkean vastuukynnyksen lisäksi vahingonkorvauksen hakemiseksi julkisyhteisöltä, luonnollisen henkilön on tiedettävä vaadittavista monimutkaisista menettelyistä. Vahingonkorvaus julkisyhteisöltä on toissijainen reagointikeino virheellisiin ratkaisuihin, loukkauksen kohteeksi joutuneen rekisteröidyn pitäisi ymmärtää valittaa tai hakea muutosta virheelliseen päätökseen saadakseen edes mahdollisuuden hakea korvauksia virheen johdosta.²³⁵ Korvauksen saamisen edellytyksenä voi olla, että virheellinen päätös on kumottu tai muutettu taikka virheen tehnyt viranomaisena on saanut tuomion virkarikoksesta.²³⁶ Vahingonkorvausvelvolli-

²²⁷ Parviainen, s. 68.

²²⁸ Wennäkoski, s. 68.

²²⁹ Mäenpää 2013, s. 510. Vastuu näytöstä asetetaan kantajalle ja kantajan on myös osoitettava että vahinko on aiheutettu tuottamuksellisesti. Tuoreena esimerkkinä syy-yhteyden arvioinnin hankaluudesta julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun asiassa KKO:2008:20.

²³⁰ Hemmo, s. 144-145, Parviainen, s. 72 sekä Mäenpää 2013, s. 510.

²³¹ Golla, s. 72.

²³² Euroopan unionin tuomioistuin on ottanut kantaa tapauksessa Francovich v Italia, ettei kansalliset vaatimukset vahingonkorvauksellisesta näytöstä saa nousta niin korkeiksi, että korvauksen saaminen olisi suhteettoman vaikeaa tai mahdotonta.

²³³ Buchner, s. 311.

²³⁴ Yleinen tietosuojasetus mahdollistaa vahingonkorvausten vaatimisen hyvin laaja-alaisista menetyksistä. Syy-yhteys on vahingonkorvausoikeudellisesti kuitenkin hankalasti osoitettavissa.

²³⁵ Parviainen, s. 71.

²³⁶ Hemmo, s. 86-88 ja Parviainen, s. 71.

suus ei synny automaattisesti, vaikka muutoksenhaussa tehty hallintopäätös oltaisiin tuomioistuimessa todettu virheelliseksi.²³⁷

Vahingonkorvauksien hakeminen vaatii erityistä aikaa ja energiaa kantajalta. Edellytettyjen toimien sekä sovellettavan säädöskokonaisuuden monimutkaisuus lisää rekisteröityjen passiivisuutta suhteessa tietovuotoihin.²³⁸ Jätettäessä tietovuodosta johtuva vahingonkorvausasia yksin rekisteröidyn ajettavaksi on suurena vaarana, että kantaja jää tilanteessa täysin passiiviseksi.²³⁹ Tietovuodon uhrit eivät hae itsenäisesti oikeutta, sillä tietovuoto katsotaan usein vähäiseksi haitaksi²⁴⁰ tai soveltuva lainsäädäntö koetaan liian monimutkaiseksi. EU:n yleinen tietosuoja-asetus sekä sitä täydentävä kansallinen laki ovat molemmat erittäin monimutkaisia säädöskokonaisuuksia. Tiedon vähäisyys voimassaolevista lainsäädöksistä sekä sovelluskäytännöstä vähentävät edelleen rekisteröidyn intressiä ryhtyä itsenäisesti ajamaan oikeusprosessia.²⁴¹

Ilman vahingonkorvauksien maksamista, tietovuodon aiheuttanut julkishallinnon toimija ei välttämättä joudu lainkaan vastuuseen tapahtuneesta tietovuodosta. Intressiä ryhtyä ajamaan kannetta vähentää myös tilanteet, joissa tietovuodon uhri ja aiheuttaja ovat kiinteässä suhteessa toisiinsa.²⁴² Ei voida pitää olemattomana uhkana, etteivät kansalaiset uskalla hakea vahingonkorvauksia julkishallinnon toimijalta, vaikka olisivat rekisteröityinä siihen oikeutettuja. Yksittäiselle rekisteröidylle ei voida antaa velvollisuutta saattaa yleistä tietosuoja-asetusta rikkonutta julkishallinnon toimijaa yksin oikeuden eteen, vaan tämä vastuu ja keinot sen toteuttamiseen tulisi olla kansallisella tietosuojavaltuutetulla.

Näistä syistä tietoturvaloukkauksista on seurattava oikeasuhtainen sanktio, myös tapauksissa, jossa rekisterinpitäjänä on julkishallinnon organisaatio. Tapauksissa, joissa yksittäinen työntekijä vilpillisessä mielessä ja tahallisesti vuotaa henkilötietoja, seuraamus voidaan kohdistaa rikosoikeudellista tietä yksittäiseen luonnolliseen henkilöön. Huolimattomuudesta tai muuten vailla tahallisuutta tapahtuvia tietoturvaloukkauksia ei ole yhtä yksinkertaista laittaa yksittäisen luonnollisen henkilön syyksi. Näissä tapauksissa todellinen syy löytyy yleensä henkilötietoja keräävän tai käsittelevän organisaation toimintatavoista. Syyn ollessa organisaatiolla,

²³⁷ Mäenpää 2013, s. 509. Tilanteessa on huomioitava tehtävään päätökseen liittyvä harkintavallan laajuus ja tehdyn oikeudellisen arvioinnin hankaluus.

²³⁸ Golla, s. 73.

²³⁹ Tietosuojakontekstissa on puhuttu ”rationaalisesta apatiasta” tai ”rationaalisesta välinpitämättömyydestä” suhteessa tietovuotoihin, ks. Lewinski.

²⁴⁰ Golla, s. 72.

²⁴¹ Golla, s. 73-74.

²⁴² Ibid.

olisi epäsovivaa kohdistaa rangaistus yksittäiseen henkilötietojä käsittelevään luonnolliseen henkilöön. Korkein oikeus on lausunnossaan vahingonkorvauslain uudistamistarpeista nostanut esille julkisyhteisön oman tuottamuksen arvioinnin hankaluuden.²⁴³ Esimerkkinä lausunnossa esitetään juuri julkisoikeudellisen organisaation virheellinen tai puutteellinen toiminnan organisointi.²⁴⁴ Muutoksen tulisi tapahtua organisaatioissa. Sakkoja on pystyttävä määräämään organisaatioille, myös julkishallinnollisille. Muussa tapauksessa henkilötietomme ovat vaarassa.

3. Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus

3.1 Euroopan unionin yleisestä tietosuoja-asetuksesta

3.1.1 Henkilötietojen suojan eurooppalainen perusta

Teknologian kehittyminen on kasvattanut henkilötietojen suojan merkitystä globaalisti. Henkilötietoja suojataan eurooppalaisella tasolla sekä itsenäisenä perusoikeutena että osana oikeutta yksityiselämän suojaan.²⁴⁵ Oikeus henkilötietojen suojaan on säännelty Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa osana oikeutta yksityiselämän suojaan. Henkilötietojen suoja on turvattu Euroopan unionin perusoikeuskirjassa 8 artiklassa omana, itsenäisenä perusoikeutena. Sen mukaan ”*Jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan*”. Euroopan unionissa henkilötietojen suojan oikeusperustana ovat perusoikeuskirjan lisäksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen²⁴⁶ (SEUT) 16 artikla.²⁴⁷ Suomalaisessa perustuslaissa henkilötietojen suoja on suojattu yksityiselämän suojan toisena momenttina²⁴⁸ sekä osana oikeutta elämään, henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen tiedollisena itsemääräämisoikeutena²⁴⁹.

²⁴³ Hakalehto-Wainio 2008, s. 31-32.

²⁴⁴ Selvitys vahingonkorvauslain uudistamistarpeesta, tiivistelmä lausunnosta, s. 7.

²⁴⁵ Koillinen 2013, s. 171, Osaksi yksityiselämän suojaa henkilötietojen suoja katsottiin jo Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapauksessa *Leander v. Ruotsi*.

²⁴⁶ Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus, konsolidoitu versio, C 326/47, Euroopan unionin virallinen lehti, 26.10.2012

²⁴⁷ Henkilötietojen suojan ollessa vielä osa yksityiselämän suojaa, oikeus henkilötietojen suojaan tulkittiin suojaetuksi sen tarkoituksena vuoksi; henkilötietojen suojan tarkoituksena oli loppujen lopuksi suojella yksityishenkilön yksityisyyttä, *Cannataci*, s. 54.

²⁴⁸ Perustuslain mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Suojaavana lakina on tähän asti toiminut henkilötietolaki (523/1999). Henkilötietolaki tullaan kumoamaan EU:n yleisellä tietosuoja-asetuksella sekä sitä tukevilla kansallisilla laeilla.

²⁴⁹ Ks. Sorvari 2002, s. 272.

Euroopan unionin perusoikeuskirja ja Suomen perustuslaki asettavat rajoituksia muiden tahojen toiminnalle turvatakseen luonnollisen henkilön oikeuden henkilötietojen suojaan. Henkilötietoja käsitellessä käsittelijällä on velvollisuus kunnioittaa yksilön perusoikeuksia, erityisesti yksityisyyttä sekä oikeutta henkilötietojen suojaan.²⁵⁰ Edellytys kunnioittamiseen ei ole voimassa suhteessa vain yksityisiin oikeushenkilöihin tai toisiin luonnollisiin henkilöihin, vaan henkilötietojen suoja turvataan suhteessa myös julkishallintoon. Perusoikeuksien tehtävänä on siis rajoittaa julkishallinnon toimintaa suhteessa luonnollisiin henkilöihin, luonnollisten henkilöiden suojaksi.²⁵¹ Yleisellä tietosuoja-asetuksella pyritään konkretisoimaan suojattavia perusoikeuksia.

Perus- ja ihmisoikeutena suojatut yksityiselämän suoja sekä oikeus henkilötietojen suojaan eivät ole ehdottomia oikeuksia, vaan yksityiselämän suojan ja sen alle kuuluvien perusoikeuksien laajuuden tarvetta arvioidaan käytännössä perustuen tilanteeseen, jossa henkilötietoja oltaisiin käyttämässä. Yksityiselämää ja henkilötietojen suojaa turvaavat perusoikeudet joutuvat usein sovellustilanteissa väistymään muiden perusoikeuksien, perinteisimmin sananvapauden, tieltä.²⁵²

Yleisellä tietosuoja-asetuksella Euroopan unioni pyrkii ottamaan määräysvaltaansa henkilötietojen suojan perusoikeutena koko unionin alueella.²⁵³ Henkilötietoja aikaisemmin säännelty direktiivi 95/46/EY²⁵⁴ (henkilötietodirektiivi) ei pysynyt mukana henkilötietojen suojelun edellytysten kehityksessä. Vanhentumisensa lisäksi direktiivi kärsi epäyhtenäisestä sovelluksesta Euroopan unionin jäsenmaiden välillä.²⁵⁵ Oikeutta henkilötietojen suojaan henkilötietodirektiivin aikana suojattiin kansallisesti rikosoikeudellisin keinoin,²⁵⁶ vaikkakin Euroopan unionilta puuttui pitkään kompetenssi velvoittaa jäsenvaltioitaan säätämään rikosoikeudellista lainsäädäntöä²⁵⁷. Euroopan unionin jäsenvaltioista esimerkiksi Romania²⁵⁸ otti henkilötietodi-

²⁵⁰ Voutilainen 2012, s. 51.

²⁵¹ Saraviita, Ilkka: Perustuslaki, s. 180. Yksityiselämän suoja klassisena vapausoikeutena antaa esimerkillisesti suojaa viranomaisten ja muiden tahojen puuttumiselta perusoikeuspiiriin. Suojaa annetaan sekä vertikaalisessa että horisontaalisessa suhteessa.

²⁵² Voutilainen 2012, s. 63 ja Cohen, s. 1904.

²⁵³ Yleisen tietosuoja-asetuksen soveltaminen on sidottu sekä käsittelyalueen että henkilötietojen käsittelyn kohteen kautta; unionin alueella sijaitsevan rekisterinpitäjän tai käsittelijän toiminnan yhteydessä tapahtuva käsittely, unionin alueella olevien rekisteröityjen henkilötietojen käsittely sekä täysin kolmannessa valtiossa tapahtuva henkilötietojen käsittely, mikäli siihen sovelletaan kansainvälisen julkisoikeuden nojalla jonkin jäsenvaltion lakia.

²⁵⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta, annettu 24.10.1995, Euroopan yhteisöjen virallinen lehti N:o L 281/31

²⁵⁵ Pitkänen – Tiilikka – Warma, s. 26.

²⁵⁶ Pitkänen – Tiilikka – Warma, s. 7.

²⁵⁷ Mäenpää 2011, s. 240.

²⁵⁸ Golla, s. 71.

rektiivin voimaan tullessa käyttöön hallinnollisen sakon seuraamukseksi henkilötietodirektiivin rikkomisesta.

Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen tarkoituksena on yhdenmukaistaa luonnollisten henkilöiden henkilötietojen käsittelyä koskevien perusoikeuksien ja -vapauksien sääntelyä.²⁵⁹ EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen tehtävä on vahvistaa henkilötietojen suojaa koko Euroopan alueella, koskien kaikkia yhteiskunnan toimijoita unionin alueella. Yleisellä tietosuoja-asetuksella pyritään yhdellä ja samalla oikeudellisella säädännöllä suojelemaan kansalaisen perusoikeutta henkilötietojen suojeluun²⁶⁰ sekä vahvistamaan luottamusta Euroopan unionin digitaalisiin sisämarkkinoihin, jonka piirissä henkilötietojen on tarkoitus liikkua vapaasti²⁶¹. Säättämällä luonnollisten henkilöiden oikeuksista ja muiden tahojen velvollisuuksista, Euroopan unioni pyrkii luomaan turvallisempia digitaalisia sisämarkkinoita sekä lisäämään näiden sisämarkkinoiden houkuttelevuutta yrityksille ja sijoittajille.²⁶² Yleisellä tietosuoja-asetuksella suojellaan henkilötietoja Euroopan unionin määrittämällä tavalla ilman, että tietojen vapaata liikkuvuutta olisi mahdollista rajoittaa.²⁶³ Unionin tarkoituksena on yhdistää kansalaistensa perusoikeudet digitaalisella aikakaudella nykymaailmaa todellisuudessa ohjaavaan voimaan, taloudelliseen voittoon.²⁶⁴ Unionin takaamat perusvapaudet eivät kuitenkaan toteudu vain tukeutuen markkinoiden toimintaan, vaan Euroopan unionilla on velvollisuus luoda harmonisoivaa, perusoikeuksia suojelevaa sääntelyä.²⁶⁵ Henkilötietojen suojelun uudistaminen nojaa kuuteen yleisessä tietosuoja-asetuksessa esiteltyyn kokonaisuuteen, jotka ovat: koherentit säännöt, yksinkertaistetut prosessit, koordinoitujen toimenpiteiden käyttö, käyttäjien vuorovaikutus, tehokkaampi informointi sekä vahvemmat valtuudet valvoa määräysten seuraamista.²⁶⁶

Euroopan unioni haluaa suojata kansalaistensa oikeutta henkilötietojen suojaan varmistamalla, että jäsenvaltiot seuraavat yleisessä tietosuoja-asetuksessa annettuja määräyksiä antamalla

²⁵⁹ Esimerkiksi perustuslakivaliokunta on lausunnossa PeVL 12/2012 vp katsonut, että henkilötietojen suojan osalta silloinen ehdotus yleiseksi tietosuoja-asetukseksi noudatti ja konkretisoi varsin hyvin perusoikeuskirjan määräyksiä henkilötietojen suojasta. Ks. Esim. Wennäkoski, s. 68.

²⁶⁰ WP 168 ja WP 191, s. 4.

²⁶¹ GDPR johdanto, kohta 7.

²⁶² Lefebvre - Lahaye, s. 2.

²⁶³ GDPR johdanto, kohta 13.

²⁶⁴ Poliittisten tavoitteiden kiinnittäminen taloudellisiin toimiin on ollut Euroopan unionin keinovalikoimassa sen perustamisesta lähtien. EU syntyi pyrkimyksenä sitoa Euroopan valtioiden taloudet yhteen tavalla, joka tekisi uudesta maailman sodasta mahdollisemman, ks. esim. Weir, s. 415-416. EU on käyttänyt merkittäviä markkinoitaan neuvotteluissa Yhdysvaltojen kanssa, EU:n pyrkiessä suojaamaan kansalaistensa henkilötietoja, Heiseberg, s. 5 ja Shaffer.

²⁶⁵ Mäenpää 2011, s. 4. Julkishallinnon toimijoiden ja viranomaisten asemasta suhteessa eurooppalaisen hallinto-oikeuden integraatioon, ks. esim. Mäenpää 2011, s. 18. Rooleja ovat mm. Integraation toteuttaja, aktiivinen vaikuttaja sekä välittömänä kohteena

²⁶⁶ WP 29, WP 244, s. 4.

kansallisille tietosuojaviranomaisille uusia oikeuksia tarpeellisen ja yhtenäisen valvonnan suorittamiseksi. Valvovien viranomaisten tulee koordinoida toimintansa ja tehdä tarvittaessa yhteistyötä yli jäsenvaltioiden rajojen. Euroopan unioni edellyttää jäsenvaltioilta myös yleisen tietosuoja-asetuksen “hengen [*spirit*]” kunnioittamista ja noudattamista.²⁶⁷ Pelkkä yleisen tietosuoja-asetuksen tekstin seuraaminen ei riitä.²⁶⁸

Kansallisten valvovien viranomaisten tulee koko unionin alueella varmistaa, että rekisterinpitäjät ja henkilötietojen käsittelijät noudattavat yleisen tietosuoja-asetuksen sanamuodon lisäksi sen henkeä. Sanamuodon ja asetuksen hengen seuraamisen tarkoituksena on varmistua luonnollisten henkilöiden oikeuksien tosiasiallisesta toteutumisesta.²⁶⁹ Tietosuoja-asetuksen tarkoituksena on suoraan sovellettavana oikeutena varmistaa EU:n alueen tietosuojavaatimusten mahdollisimman laaja harmonisointi²⁷⁰ henkilötietojen käsittelyperusteista rikkomisen seuraamuksiin.

Tulevissa käsittelyluvuissa käydään läpi yleisen tietosuoja-asetuksen käsittelyä, toimijoita sekä niiden asetuksen mukaisia vastuita. Esittelen yleisen tietosuoja-asetuksen mahdollistamia muita seuraamuksia kuin hallinnollisen sanktion sekä jäsenvaltioiden velvollisuuden varmistua kansalaistensa henkilötietojen suojasta.

3.1.2 Yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisen käsittelyn perusteet

Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus tulee aina sovellettavaksi, mikäli kyseessä on tunnistetun tai tunnistettavan luonnollisen henkilön tietojen käsittelyä. Yleisen tietosuoja-asetuksen tullessa sovellettavaksi, on noudatettava sen asettamia vaatimuksia henkilötietojen käsittelylle. Yleinen tietosuoja-asetus määrittää suojeltaviksi henkilötiedoiksi kaikki tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyvät tiedot. Tunnistettavana pidetään henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti yksilöidä tai tunnistaa käsiteltävistä tiedoista. Luonnollinen henkilö voi olla tunnistettavissa yhdistelmällä useampia saatavilla olevia

²⁶⁷ WP 29, WP 253, s. 4. Ks. Euroopan unionin tuomioistuin on luonut unionin perimmäisimmät periaatteet esimerkiksi unionin lainsäädännön ensisijaisuudesta vedoten unionin perustamissopimusten “henkeen”.

²⁶⁸ Päätöksenteossa tulee sisällöllisen oikeudenmukaisuuden vaatimuksen perusteella kunnioittaa yksityisten etujen ja yleisten etujen tasapainoa, Mäenpää 2008a, s. 468.

²⁶⁹ WP 29, WP 253, s. 4.

²⁷⁰ WP 29, WP 253, s. 4.

tietoja²⁷¹, tällaiset yhdisteltävät tiedot ja niiden käsittely ovat siten yleisen tietosuoja-asetuksen alaisia.²⁷² Tunnistettavuuteen johtavia yhdistelmiä Euroopan unionin tuomioistuin on katsonut olevan henkilön nimi yhdistettynä hänen työsuhteensa tai harrastuksensa kanssa²⁷³, IP-osoitteeseen²⁷⁴, sormenjälkiin²⁷⁵ sekä kameran tallentamaan kuvaan²⁷⁶.

Yleisen tietosuoja-asetuksen tuoma suoja voidaan poistaa anonymisoimalla tai pseudonymisoimalla henkilötiedot. Anonymisoidusta tiedosta on poistettu kaikki luonnolliseen henkilöön viittaava tieto, joten käsiteltävästä tiedosta ei ole enää tunnistettavissa luonnollista henkilöä.²⁷⁷ Tällaisessa tilanteessa yleisen tietosuoja-asetus ei tule enää sovellettavaksi.²⁷⁸ Mikäli rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän on kohtuullisilla toimilla mahdollista palauttaa tietojen tunnistettavuus, yleinen tietosuoja-asetus tulee sovellettavaksi. Pseudonymisointi tarkoittaa henkilötietojen käsittelyä tavalla, josta luonnollista henkilöä ei voida tunnistaa ilman käsiteltävän tiedon ulkopuolista lisäinformaatiota.²⁷⁹ Pseudonymisoitujen henkilötietojen käsittely kuuluu aina luonteensa vuoksi yleisen tietosuoja-asetuksen alaisuuteen, sillä luonnolliset henkilöt ovat tunnistettavissa yhdistelemällä tietoja. Suurin osa tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä voidaan olettaa tapahtuvan pseudonymisoiduilla tiedoilla. Pseudonymisoiduista tiedoista on helppo yhdistelemällä tietoja tunnistaa luonnollinen henkilö, joten kaiken käsiteltävän henkilötiedon pseudonymisointi ei voi olla ainut henkilötietojen suojaksi tehtävä toimi. Julkishallinnossa tapahtuva henkilötietojen käsittely edellyttää luonnollisen henkilöiden tunnistamista henkilötiedoista tavalla, joka tekee mahdottomaksi julkishallinnon mahdolliset pyrkimykset anonymisoida käsittelemänsä henkilötiedot yleisen tietosuoja-asetuksen asettaman vastuun välttämiseksi.

Rekisteröidyksi määritellään se luonnollinen henkilö, jonka tietoja ollaan käsittelemässä. Rekisteröity on aina luonnollinen henkilö, eikä oikeushenkilöitä suojata itsenäisinä oikeushenkilöinä. Oikeushenkilön jäsenet ovat luonnollisina henkilöinä rekisteröityjä, kuten muutkin luonnolliset henkilöt. Yleisen tietosuoja-asetuksen vastuuseen asetettavat toimijat eli rekisterinpitäjä sekä henkilötietojen käsittelijä esitellään myöhemmin omassa luvussaan.

²⁷¹Voigt – Bussche, s. 12. Yhdisteltävän tiedon ei ole ehdottomasti oltava rekisterinpitäjän tai henkilötietojen hallussa, niillä tulee kuitenkin olla tosiasiallinen pääsy tietoihin ja mahdollisuus käyttää tietoa, jotta luonnollinen henkilö olisi tunnistettavissa.

²⁷²Voigt – Bussche, s. 12.

²⁷³Tapaus C-101/01, rikosoikeudenkäynti v Bodil Lindqvist, 2003, kohta 24.

²⁷⁴Tapaus C-70/10 Scarlet, kohta 51.

²⁷⁵Tapaus C-291/12 Schwarz v Stadt Bochum, kohta 27.

²⁷⁶Tapaus C 212/13 Ryneš v Úřad pro ochranu osobních údajů, kohta 22.

²⁷⁷Voigt – Bussche, s. 13.

²⁷⁸Voigt – Bussche, s. 14.

²⁷⁹Voigt – Bussche, s. 15.

Henkilötietojen käsittelyksi katsotaan toimintoa tai toimintoja, jotka kohdistetaan henkilötietoja sisältäviin tietoihin joko automaattisesti tai manuaalisesti. Tietojen käsittely voi yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan olla muun muassa tietojen keräämistä, tallentamista, järjestämistä, jäsentämistä, säilyttämistä, muokkaamista tai muuttamista, hakua, kyselyä, käyttöä, tietojen luovuttamista siirtämällä, levittämällä tai asettamalla ne muutoin saataville, tietojen yhteensovittamista tai yhdistämistä, rajoittamista, poistamista tai tuhoamista. Yksinkertaisesti voidaan katsoa, että kaikki henkilötietojen käsittely on yleisen tietosuoja-asetuksen mukaista käsittelyä.²⁸⁰ Myös lyhytaikainen vähäisen määrän henkilötietojen käsittely kuuluu yleisen tietosuoja-asetuksen alaisuuteen.²⁸¹

Yleinen tietosuoja-asetus rajoittaa aiemmin hyvin laajaa rekisterinpitäjän oikeutta käsitellä rekisteröidyn henkilötietoja toiminnassaan. Yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisen henkilötietojen käsittelyn tulee olla täsmällistä, tarkkarajaista sekä lainmukaista. Lainmukaisuus edellyttää, että henkilötietoja käsitellään yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisella perusteella, jotta henkilötietojen käsittely on laillista ja tietosuoja-asetuksen mukaista.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa luetellaan lainmukaiset käsittelyperusteet:

- a) rekisteröity on antanut suostumuksensa henkilötietojensa käsittelyyn yhtä tai useampaa erityistä tarkoitusta varten;
- b) käsittely on tarpeen sellaisen sopimuksen täytäntöön panemiseksi, jossa rekisteröity on osapuolena, tai sopimuksen tekemistä edeltävien toimenpiteiden toteuttamiseksi rekisteröidyn pyynnöstä;
- c) käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi;
- d) käsittely on tarpeen rekisteröidyn tai toisen luonnollisen henkilön elintärkeiden etujen suojaamiseksi;
- e) käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi;
- f) käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen oikeutettujen etujen toteuttamiseksi, paitsi milloin henkilötietojen suojaa edellyttävät rekisteröidyn edut tai perusoikeudet ja -vapaudet syrjäyttävät tällaiset edut, erityisesti jos rekisteröity on lapsi.

Asetuksen ensimmäinen käsittelyperuste kuvaa parhaimmalla tavalla yleisen tietosuoja-asetuksen tarkoitusta²⁸² ja yleinen tietosuoja-asetus pyrkii antamaan kontrollin henkilötietojen käsittelystä rekisteröidylle. Antamalla vastuun henkilötiedoistaan rekisteröidylle, voidaan

²⁸⁰ Voigt – Bussche, s. 9.

²⁸¹ Voigt – Bussche, s. 10.

²⁸² Euroopan unionin komissio 2010, s. 9.

katsoa tarkoituksena olevan apatian välttäminen, jota rekisteröidyt usein kokevat suhteessa henkilötietojensa käyttöön.²⁸³

Suostumus käsittelyperusteena ei kuitenkaan ole monessa tapauksessa mahdollinen²⁸⁴, esimerkiksi rekisteröidyn ja viranomaisen suhde on epätasa-arvoinen tavalla, joka tekee suostumuksesta mahdottoman käsittelyperusteen.²⁸⁵ Yksittäisellä kansalaisella ei ole keinoja käyttää valtaa suhteessa viranomaiseen, samalla tavalla kuin viranomaisella on valtaa määrätä yksilön oikeuksista, velvollisuuksista ja eduista.²⁸⁶ Tämän valtasuhteiden epätasapainon vuoksi suostumus harvoin tulee mahdolliseksi henkilötietojen käsittelyn laillisuusperusteeksi viranomaisen tai muun julkishallinnon tahon käsitellessä yksilön henkilötietoja.²⁸⁷

Lailliseen käsittelyperusteeseen tulee kiinnittää erityisesti huomiota, kun rekisterinpitäjänä toimii tai henkilötietoja käsittelee viranomainen tai muu julkishallinnon toimija.²⁸⁸ Julkishallinto voi käsitellä henkilötietoja yleisen tietosuoja-asetuksen artiklan 6 c alakohdan sekä artiklan e alakohdan mukaisesti²⁸⁹. Julkishallinnon täyttyessä toiminnassaan lakisääteistä velvollisuuttaan, sillä on hyväksyttävä henkilötietojen käsittelyperuste. Julkishallinnon toimijoiden suorittaessa muita kuin lakisääteisiä tehtäviään, sillä on velvollisuus varmistaa muu lainmukainen peruste henkilötietojen käsittelylle toiseen tarkoitukseen. Yleisimmin julkishallinnon asiakkaan asioidessa viranomaisessa hän alistuu oletusarvoisesti siihen, että viranomainen voi käsitellä hänen henkilötietojaan olettaen, että viranomaisella on oikeus käsitellä niitä²⁹⁰, vaikka henkilötietojen käsittely ei liittyisi julkishallinnon toimijan velvollisuuksiin.

Julkishallinnon toimijat ovat erityislaatuista rekisterinpitäjiä ensinnäkin niiden käsittelyssä olevan henkilötietomäärän laajuuden vuoksi sekä toiseksi rekisterinpitäjän ja rekisteröidyn tiiviin, voimasuhteeltaan epätasapainoisen suhteen vuoksi. Julkishallinnolla on hallussaan

²⁸³ Lewinski.

²⁸⁴ Euroopan unionin komissio 2010, s. 8. Ongelmat suostumuksen suhteen on huomattu jo ennen yleisen tietosuoja-asetuksen säätämistä, sovelluskäytännöt vapaasti annetun suostumuksen suhteen vaihtelivat laajasti jäsenvaltioiden välillä.

²⁸⁵ GDPR 7(4) artikla sekä Rosnagel, s. 92 ja Kosta s. 178-179. Kansalaisen ja hallinnon suhteessa korostuvat julkisen vallan yksipuolinen määräysvalta ja oikeussuhteen indispositiivisuus, ks. Aer, s. 54.

²⁸⁶ ”Julkishallinnon toiminta ulottuu nykyään monin eri tavoin miltei jokaiselle elämän alueelle [...] Viranomaisen aloitteesta syntyvät hallinto-oikeussuhteet ovat sisällöltään etupäässä velvoittavia tai rajoittavia”, kertoo Olli Mäenpää kirjassaan Hyvän hallinnon takeet, 2002.

²⁸⁷ Suhteen epäsuhdasta huolimatta asianosaisen suostumuksen voidaan hallintotoiminnassa toisinaan katsoa korvaavan viranomaisen puuttuvan toimivallan. Tällainen suostumus ei saa nojautua yksilön painostukseen. Suostumusta ei kuitenkaan voida käyttää pääasiallisena toimivaltaperusteena, kts. Mäenpää 2013, s. 209-210.

²⁸⁸ PeVL 14/2018 vp, s. 4.

²⁸⁹ PeVI 14/2018 vp, s. 4.

²⁹⁰ Voutilainen 2012, s. 52 ja Voutilainen 2006, s. 132.

paljon yhteiskunnallisesti merkityksellistä tietoa²⁹¹, jonka käsittely on muilta tahoilta pääsääntöisesti kielletty. Julkishallinnolliset toimijat käsittelevät esimerkiksi yleisen tietosuojasetuksen mukaisia erityisiä henkilötietoryhmiä, joiden käsittely on muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta kiellettyä. Erityisiksi henkilötietoryhmiksi on määritelty tietosuojasetuksessa muun muassa henkilötiedot, joista ilmenee rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus. Pääsäännöstä poiketen erityisten henkilötietoryhmien käsittely voidaan esimerkiksi sallia unionin tai jäsenvaltion lainsäädännössä.²⁹² Julkishallinto käsittelee laajasti erityisiä henkilötietoryhmiä ja sillä on vastuullaan yhteiskunnan perusrekisterit: henkilötietojärjestelmä; yritys-, yhteisö- ja säätiötietojärjestelmät, kiinteistötietojärjestelmä sekä rakennustietojärjestelmä.²⁹³ Julkisella sektorilla on hallussaan perusrekistereissään mahdollisesti merkittävimmät yhteiskunnan rekisterit.²⁹⁴ Arkaluontoisten henkilötietojen ja erityisten henkilötietoryhmien käsittelyn salliminen julkishallinnolle on kuitenkin edellytys yhteiskunnan toiminnalle.²⁹⁵

Heikommassa asemassa olevaa rekisteröityä on suojattava rekisterinpitäjältä eli viranomaiselta tai muulta julkishallinnon toimijalta enemmän kuin rekisteröityä tulisi suojata yksityisoikeudelliselta rekisterinpitäjältä. Viranomaisen toimintaa, oikeuksia ja velvollisuuksia on rajoitettava ja ohjattava tilanteissa, joissa se on selvästi voimakkaampi osapuoli suhteessa rekisteröityyn. Keskeistä on selvittää, millaisessa roolissa viranomainen ja rekisteröity ovat kyseisessä tilanteessa sekä kuinka alisteinen suhteessa viranomaiseen rekisteröity on tilanteessa.²⁹⁶

3.1.3 Tietosuojasetuksen mukaiset vastuuseen asetettavat toimijat ja niiden velvollisuudet

Yleinen tietosuojasetuksen säädöstekstissä ollaan tietoisesti pyritty määrittelemään henkilötietojen käsittelyn vastuut ja velvollisuudet kantava rekisterinpitäjä mahdollisimman laajoin termein. Yleisen tietosuojasetuksen soveltamisalaksi on määritelty artiklan 3 mukaisesti

²⁹¹ Aer, s. 54. Hallinnolla on keskeinen merkitys suomalaisen yhteiskunnan toiminnassa, josta esimerkkinä voidaan antaa laajat määrät yhteiskunnallisesti merkittävää tietoa.

²⁹² Muut poikkeukset käsittelykieltoon ovat käsittelyn ollessa tarpeen luonnollisen henkilön elintärkeiden etujen suojaamiseksi tai rekisteröity on itse tuonut henkilötiedot nimenomaisesti julkisiksi.

²⁹³ Korhonen, s. 21, laajemmin käsitelty s. 171-227.

²⁹⁴ Korhonen, s. 177.

²⁹⁵ Korhonen, s. 19. Kansalaiset voivat käyttää julkishallinnon tietovarantoja käyttäessään kansalaisoikeuksiaan ja vaatiessaan heille kuuluvia etuuksia. Myös yksityinen sektori hyötyy julkishallinnolla olevasta merkityksellisestä informaatiosta.

²⁹⁶ Voutilainen 2012, s. 52. Rekisterinpitäjä viranomaisen ja rekisteröitynä kansalaisen suhde on luonnollisesti erilainen tilanteessa jossa viranomainen toimii palveluntarjoajana kuin viranomaisen päättäessä luonnollisen henkilön velvollisuuksista.

kaikkean unionin alueella tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn tai unionin kansalaisiin kohdistuvaan henkilötietojen käsittelyyn. Laajalla soveltamisalalla pyritään varmistamaan mahdollisimman laaja vastuu rekisterinpitäjille ja suoja rekisteröidyille. Tietosuoja-asetuksessa säädettävät rekisterinpitäjän ja rekisteröidyn oikeudet ja velvollisuudet on pyritty kirjoittamaan tarkkarajaisesti, kun toimijat on jätetty laajoiksi. Laajojen määritelmien tarkoitus on varmistaa yleisen tietosuoja-asetuksen tarkoituksen laaja-alainen toteutuminen.²⁹⁷

Rekisterinpitäjä on yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artikla 7 kohdassa määritelty siksi tahoksi, joka määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen ja keinot. Rekisterinpitäjänä voi toimia luonnollinen henkilö, oikeushenkilö, viranomainen, virasto tai muu elin. Rekisterinpitäjän oikeudelliselle luonteelle tai organisatoriselle muodolle ei olla annettu yleisen tietosuoja-asetuksen määritelmässä merkitystä²⁹⁸, vaan tarkoituksena on mahdollistaa kaikki rekisterinpitäjän yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan. Rekisterinpitäjänä ja henkilötietojen käsittelijänä voivat toimia vain sellaiset tahot, jotka voidaan asettaa vastuuseen sovellettavan lain nojalla.²⁹⁹ Täten esimerkiksi tahot, jotka eivät ole itsenäisiä juridisia entiteettejä, eivät voisi toimia rekisterinpitäjinä tai henkilötietojen käsittelijöinä. Laaja rekisterinpitäjän määrittely sen vastuun laajan määrittelyn lisäksi kuvastavat kuinka yleisen tietosuoja-asetuksen tarkoituksena on suojata mahdollisimman laajalti rekisteröidyn henkilötietoja.

Väistyvässä kansallisessa henkilötietoja käsittelevässä yleislaissa³⁰⁰, henkilötietolaissa (523/1999), henkilötietojen suoja ei olla rajattu koskemaan vain tiettyjä organisaatioita, vaan kuten EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa, vastuu kiinnittyy rekisterinpitäjään, riippumatta rekisterinpitäjän organisatorisesta muodosta. Määrittävä tekijä on henkilötietolaissa henkilötietojen kerääminen, henkilörekisterin perustaminen tai henkilötietojen käsittely.³⁰¹ Rekisterinpitäjän organisaatiomuodosta riippumaton vastuu omaa pitkän historian myös Suomessa.

Rekisterinpitäjästä on erotettava henkilötietojen käsittelijä. Henkilötietojen käsittelijä on yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artikla 8 kohdan mukaisesti määritetty olevan ”luonnollinen henkilö, oikeushenkilö, viranomainen, virasto tai muu elin, joka käsittelee henkilötietoja rekisterin-

²⁹⁷ Unionin tuomioistuin antoi 10.7.2018 päätöksen C 25/17, jossa se katsoi, että uskonnollista yhdyskuntaa voidaan pitää, yhdessä saarnaamistyötä harjoittavien jäsentensä kanssa, rekisterinpitäjänä. Uskonnollinen yhdyskunta siis määritettiin ovelta ovelle tapahtuvan, organisoidun ja koordinoitun, saarnaustoiminnan johdosta rekisterinpitäjäksi sen vastuineen ja velvollisuuksineen.

²⁹⁸ Voigt – Bussche, s. 18.

²⁹⁹ WP 29, wp 169, s. 19.

³⁰⁰ Euroopan unionin yleistä tietosuoja-asetusta täydentävä paketti lakimuutoksia ei ole tätä pro gradua palautettaessa (4.11.) ehtinyt tulla lopullisesti käsitellyksi eduskunnassa. Henkilötietolakia tai muita kansallisia ei olla vielä kumottu tai muutettu yleistä tietosuoja-asetusta täydentäviksi.

³⁰¹ Kulla - Koillinen, s. 103.

pitäjän lukuun”. Tarve henkilötietojen suojalle ei ole riippuvainen henkilötietojen käsittelijästä, henkilötietojen suojalle on tarvetta riippumatta onko käsittelijä viranomainen, yksityinen ihminen tai yritys.³⁰² Henkilötietojen käsittelijä ei määrittele henkilötietojen tarkoitusta tai laajuutta, vaan se on rekisterinpitäjän tehtävänä ja toimijoiden erottava piirre. Henkilötietojen käsittelijä noudattaa rekisterinpitäjän ohjeistusta ja on siten vähäisemmässä vastuussa mahdollisten tietoturvaloukkausten tapahtuessa. Henkilötietojen käsittelijällä on kuitenkin velvollisuus toimia yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesti, vaikkei sille asetettavat seuraamukset vastaa laajuudeltaan rekisterinpitäjän seuraamuksia.

Kansallinen julkishallinto tulee toimimaan vaihtelevasti sekä rekisterinpitäjänä että henkilötietojen käsittelijänä, esimerkiksi toisen julkishallinnon toimijan lukuun. Kaikesta siitä henkilötietojen käsittelystä, jota tarvitaan päättämään luonnollisen henkilön oikeuksista, eduista ja velvollisuuksista, päättävä viranomainen toimii rekisterinpitäjänä.

Yleinen tietosuoja-asetus asettaa välittömän vaatimuksen rekisterinpitäjille velvollisuuden toteuttaa asianmukaiset ja tehokkaat toimenpiteet, jotta rekisterinpitäjän henkilötietojen käsittely olisi yleisen tietosuoja-asetuksen mukaista. Rekisterinpitäjän asianmukaisten ja tehokkaiden toimenpiteiden tulisi ottaa huomioon henkilötietojen käsittelyn luonne, sen laajuus, asiayhteydet ja tarkoitukset sekä luonnollisten henkilöiden oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuva riski. Rekisterinpitäjällä on yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen velvollisuus suorittaa tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen toimintansa olevan yleisen tietosuoja-asetuksen mukaista. Tähän vastuuseen kuuluu velvollisuus varmistua, että kaikki rekisterinpitäjän yhteistyökumppanit toimivat vastaavasti tietosuoja-asetuksen mukaisesti.

Rekisterinpitäjälle ja henkilötietojen käsittelijälle asetettavia vastuita arvioidaan yleisen tietosuoja-asetuksen 25 artiklan “Sisäänrakennettu ja oletusarvoinen tietosuoja” sekä 32 artiklan “Käsittelyn turvallisuus” valossa. Sisäänrakennettu ja oletusarvoinen tietosuoja ovat yleisen tietosuoja-asetuksen asettamia vaatimuksia nykyisille henkilötietojen käsittelyä suorittaville rekisterinpitäjille ja henkilötietojen käsittelijöille sekä sitä tulevaisuudessa suunnitteleville. Sisäänrakennettu ja oletusarvoinen tietosuoja vaatii periaatteena laajalti muutoksia organisaatioissa käytössä oleviin ohjelmiin sekä käytänteisiin. Sisäänrakennettu ja oletusarvoinen tietosuoja tuo rekisteröidyn oikeudet keskiöön myös näitä henkilötietoja myyvien toimijoiden näkökulmasta. Rekisterinpitäjät eivät voi enää vapaasti arvioida alakanttiin omaa vastuutaan, vaan vastuun vaadittu taso on asetettu asetuksen tasolla korkealle.

³⁰² Kulla - Koillinen, s. 102.

Vastuunalaisiksi rekisterinpitäjiksi ja henkilötietojen käsittelijöiksi tulkittaessa käytetään apuna EU:n tuomioistuimen tulkintakäytännön laajennettua käsitystä yritystoimijoista³⁰³. Vastaavasti sovelletaan unionin tasolla käytettyä laajennettua määritelmää valtion toimijoista. Yleisen tietosuoja-asetuksen säätäjien tarkoituksena on saattaa rekisterinpitäjät organisaatiomuodosta riippumatta mahdollisimman laajasti yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisen vastuun alaiseksi.

Artikla 25 vaatii sekä teknisiä että organisatorisia muutoksia tehtävän, jotta saavutetaan hyväksyttävä tietosuojan taso. Hyväksyttävässä tietosuojan tasossa tulee ottaa huomioon toisaalta uusin tekniikka ja toisaalta myös muutosten toteuttamiskustannukset. Yleinen tietosuoja-asetus huomioi tekstissään teknologian kehityksen sekä laajenevan käyttäjäjoukon johtavan alalla hintojen alenemiseen. Artikla tuo käsittelyn laajuuden, asiayhteyden ja tarkoituksen sekä mahdolliset riskit rekisterinpitäjälle aiheutuvien kulujen kanssa samalle tasolle. Rekisterinpitäjä ei siis voi puhtaasti vedota tehtävien teknisten ja organisatoristen toimenpiteiden kalleuteen, vaan se on suhteutettava tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyn laajuuteen ja rekisteröityjen oikeuksiin.

Rekisterinpitäjien tulee myös varmistua, että henkilötiedoista käsitellään vain kunkin erityisen tarkoituksen kannalta tarpeellisia henkilötietoja. Vain tarpeellisten henkilötietojen käsittely asetetaan oletusarvoiseksi. Asetettaessa rekisterinpitäjän vaatimuksia korkealle perustuen käsiteltävien henkilötietojen määrään ja arkaluontoisuuteen, tulisi julkishallinnon toimijoilla olla erittäin korkeat vaatimukset. Suuret määrät arkaluontoista tietoa edellyttää yleisen tietosuoja-asetuksen tarkkaa seuraamista.

Yleisen tietosuoja-asetuksen artikla 32 antaa esimerkkejä niistä asianmukaisista teknisistä ja organisatorisista toimenpiteistä, mitä rekisterinpitäjiltä vaaditaan artiklassa 25. Huomiota on annettava artiklassa 25 mainitulle tekniikalle ja toteuttamiskustannuksille, mutta vain huomiotaessa käsittelyn luonne ja laajuus.

Artiklan 32 mukaisesti erityistä huomioita on annettava luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille kohdistuville riskeille. Rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän tulee toteuttaa riskiä vastaava turvallisuustaso varmistuakseen henkilötietojen suojasta. Ottaen huomioon, että julkishallinto antaa päätöksiä, jotka suoraan vaikuttavat luonnollisten henkilöiden oikeuk-

³⁰³ Golla, s. 76 ja WP 29, WP 253, s. 6.

siin ja vapauksiin, nämä päätökset on toteutettava yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisen tekniikan turvin.

Artiklat 25 ja 32 asettavat rekisterinpitäjälle vaatimukset tehtävistä muutoksista yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisen toiminnan saavuttamiseksi. Nämä muutokset edellytetään kaikilta rekisterinpitäjiltä, eikä niille voida tehdä poikkeusta julkishallinnollisen rekisterinpitäjän kohdalla. Rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän on hankala tietoturvaloukkauksen tapahtuessa vedota, että ne olisivat suorittaneet ne organisatoriset ja tekniset toimenpiteet mitä niiltä on edellytetty. Tietoturvaloukkauksen tapahtuessa on syytä epäillä, että jokin artikloissa 25 tai 32 esitetyistä asianmukaisista teknisistä ja organisatorisista toimenpiteistä on jäänyt suorittamatta kokonaisuudessaan tai osittain.³⁰⁴

Näiden artikloiden valossa arvioidaan rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän toimia rikkomusten sekä vuotojen estämiseksi organisaation sekä teknologian muutosten kautta. Rekisterinpitäjällä on velvollisuus arvioida itsenäisesti organisaation ja sen ympäristön sopivuutta yleisen tietosuoja-asetuksen artikloiden vaatimuksiin ja ryhtyä sopiviin toimenpiteisiin. Rekisterinpitäjien oletetaan tekevän kaikkensa, mitä heiltä voidaan odottaa suojatakseen henkilötietoja.³⁰⁵ Kannustimena mahdollisesti kalliidenkin toimien taustalla toimii yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiset seuraamukset, hallinnollinen sakko mukaan luettuna.

Arvioitaessa niitä organisatorisia ja teknisiä toimenpiteitä, joita on suoritettava toiminnan yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisuuden saavuttamiseksi, huomiota on annettava henkilötietojen käsittelyn syyille.³⁰⁶ Mikäli rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä on rakentanut toimintansa henkilötietojen käsittelylle, sen on suoritettava enemmän toimia saavuttaakseen yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesti hyväksyttävän henkilötietojen suojan tason kuin rekisterinpitäjän, joka käsittelee henkilötietoja vähäisemmin.

Viranomaisilla on perustellut syynsä käsitellä rekisteröityjen henkilötietoja yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesti. Koska julkishallinnolla on erityinen oikeus käsitellä henkilötietoja, se käsittelee niitä laajamittaisesti päättäessään rekisteröidyn oikeuksista ja eduista, julkishallinnon tulisi tehdä laajasti sellaisia teknisiä ja organisatorisia muutoksia, että rekisteröityjen henkilötiedot olisivat turvassa. Julkishallinnolla on erityinen vastuu henkilötietojensa käsittelys-

³⁰⁴ Kempainen, s. 52. Kempainen on esittänyt asian kansanomaisesti ”Puolustus ’en tullut ajatelleeksi’ ei auta.”

³⁰⁵ WP 29, WP 253, s. 13.

³⁰⁶ WP 29, WP 253, s. 10.

sä. Huomioitavaa julkishallinnon vastuun arvioinnissa on myös, että tietosuoja-asetuksessa esitellyt rekisteröidyn oikeudet ovat hankalammin rekisteröidyn käytettävissä suhteessa julkishallintoon. Rekisteröidyllä ei ole tosiasiallista mahdollisuutta valita tuleeko hänen henkilötietonsa viranomaisen käsiteltäväksi, eikä heillä ole mahdollista vaihtaa rekisterinpitäjää tai henkilötietojen käsitelijää viranomaisesta toiseen. Rekisteröidyllä ei ole myöskään mahdollista vaikuttaa hänen henkilötietojensa käsittelyn laajuuteen viranomaisessa tai käsittelyn laatuun. Rekisteröity ei voi rajoittaa viranomaisessa tapahtuvaa käsittelyä. Rekisteröity on yksipuolisesti sidottu julkishallintoon rekisterinpitäjänä, joten julkishallinnolle on asetettava erityinen vastuu toimia esimerkillisesti rekisterinpitäjänä.

Tämän epäsuhtaisen valta-asetelman vuoksi voidaan jopa esittää, että viranomais- ja julkishallinnon tahoille määrättävien seuraamusten tulisi olla ankarampia, kuin sellaisille rekisterinpitäjille määrättävät, joita kohtaan rekisteröity voi vapaammin käyttää yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisia oikeuksiaan. Hallinnollisten sakkojen tulisi olla kooltaan suurempia, kuin vastaavasta teosta yksityiselle taholle määrättävät. Julkishallinnolla on erityinen asema rekisterinpitäjänä sekä suhteessa kansalaisiinsa ja asemastaan johtuva erityinen velvollisuus käsitellä rekisteröityjen henkilötietoja erityisellä huolellisuudella.

Suomalaisen julkishallinnon henkilötietojen käsittelyn luonne, niiden laajuus, asiayhteydet ja tarkoitukset sekä riskit luonnollisten henkilöiden oikeuksille ja vapauksille voidaan katsoa nostavan suomalaisen julkishallinnon henkilötietojen käsittelyyn kohdistuvat odotukset ja vaatimukset korkealle tasolle.

3.2 Yleisen tietosuoja-asetuksen seuraamukset

3.2.1 Valtion velvollisuus turvata henkilötietojen suoja

EU:n perusoikeuskirjan 51(1) artiklan mukaisesti myös jäsenvaltioiden tulee noudattaa perusoikeuskirjan säädöksiä, jäsenvaltioiden soveltaessa unionin oikeutta. Eurooppalaisen hallinto-oikeuden lähentymisen keskeinen piirre on perus- ja ihmisoikeuksien vahvistuminen.³⁰⁷ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin³⁰⁸ on katsonut henkilötietojen suojan alalla, että valtion positiivisena velvollisuutena on huolehtia, että tietojärjestelmissä olevia yksityiselämää koskevia

³⁰⁷ Mäenpää 2011, s. 7.

³⁰⁸ EIT I v Suomi, 2008.

tietoja suojataan asianmukaisin toimenpitein.³⁰⁹ Valtiolla on velvollisuus huolehtia lainsäädäntötasolla oikeusturvakeinojen käytön asianmukaisesta säätelystä.³¹⁰

Vaatimus kunnioittaa rekisteröidyn oikeutta tehokkaiseen oikeussuojakeinoihin ja kirjattu yleisen tietosuojasetuksen johdantoon. Johdantokohdissa 4 ja 7 kuvataan kuinka ” unionissa tarvitaan vahva ja johdonmukaisempi tietosuojakehyks, jota tuetaan tehokkaalla täytäntöönpanolla”. Juridisesti tehokkuudella tarkoitetaan oikeuksien toteutumista, oikeusjärjestelmän vaikuttavuutta sekä oikeussuojakeinojen laatua ja ominaisuuksia.³¹¹ Euroopan komissio ennen yleisen tietosuojasetuksen voimaantuloa edellytti rekisteröidylle annettavan mahdollisuuden hakea oikeutta hallinnollisia tai juridisia teitä.³¹² Tietosuojakehyksellä on tarkoitus luoda luotamusta sekä yritysten että luonnollisten henkilöiden keskuudessa unionin kykyyn suojata rekisteröityjen henkilötietoja.

Euroopan unionin jäsenvaltiolla on velvollisuus panna täytäntöön unionin säädöksiä. Unionin oikeuden tehokas toteutuminen jäsenvaltioissa on unionin asianmukaisen toiminnan edellytys SEUT 197(1) mukaisesti. Soveltaessaan EU-oikeutta kansallisvaltiot ovat velvollisia toimimaan perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisesti, jonka mukaan luonnollisilla henkilöillä on oikeus tehokkaiseen oikeusturvakeinoihin, mikäli hänen unionin oikeudessa taattuja oikeuksiaan on loukattu.³¹³ Vilpittömän yhteistyön periaate (SEU 4(3) art.)³¹⁴ ja siihen sisältyvä lojaliteettivelvollisuus varmistavat perussopimusten tavoitteiden ja niihin perustuvan unionin lainsäädännön asianmukaisen toteutumisen jäsenvaltioissa.³¹⁵ Jäsenvaltioiden viranomaisilla on velvollisuus huolehtia unionin normien, oikeusperiaatteiden sekä tavoitteiden toteutumisesta.³¹⁶ Kansallisen toimeenpanon tehosteeksi voidaan valita melko vapaasti hallinnolliset seuraamukset tai rikosoikeudelliset rangaistukset, kunhan vilpittömän yhteistyön periaatteen vaa-

³⁰⁹ Euroopan unioni on jo edellisessä tietosuojasäädöksissään vaatinut ”Kehittyneessä henkilötietojen suojajärjestelmässä on vahvistettava paitsi rekisteröityjen oikeudet ja henkilötietoja käsittelevien velvollisuudet myös asianmukaiset seuraamukset tietosuoja loukanneille sekä asetettava riippumaton valvontaviranomainen”.

³¹⁰ Oikeuskirjallisuudessa ollaan epäilty unionin ja sen organien kykyä ajaa todellista ihmisoikeusmuutosta, ks. esim. Kühling, s. 485.

³¹¹ Niemi, s. 261-262. Tehokkaiden oikeussuojakeinojen elementeistä tarkemmin D.J.Harris, M. O’Boyle, C. Warbrick, s. 450-458.

³¹² Euroopan komissio 2013, p. 15.

³¹³ Mäenpää 2011, s. 407, soveltaessaan muuta oikeudenalaa jäsenvaltioihin ei sovelleta perusoikeuskirjan 47 artiklaa, ks. Perusoikeuskirjan 51 (1) artikla.

³¹⁴ Ennen Lissabonin sopimusta vilpittömän yhteistyön periaate perustui EY-sopimuksen 10 artiklaan ja laajaan oikeuskäytäntöön, esimerkiksi Zwartveld vuodelta 1990.

³¹⁵ Mäenpää 2011, s. 21 ja tarkemmin s. 203-208.

³¹⁶ Mäenpää 2011, s. 21.

timukset täyttyvät ja täytäntöönpano on vastaavaa, tehokasta, vakuuttavaa sekä suhteellista³¹⁷. Vilpittömän yhteistyönperiaate konkretisoituu hallinto-oikeudellisissa sovellustilanteissa.³¹⁸

EU-oikeuden etusijan perusteluna on, ettei EU-oikeuden tehokkuus voi vaihdella eri jäsenvaltioissa niiden kansalliseen lainsäädäntöön perustuen.³¹⁹ Etusija konkretisoituu etenkin yksittäisessä soveltamistilanteessa³²⁰, periaatteen mukaisesti jäsenvaltion tulisi varmistua EU-oikeuden täydestä vaikutuksesta suhteessa unionin kansalaisiin.³²¹ Jäsenvaltioiden viranomaisten tulee myös pidättäytyä toimenpiteistä, jotka olisivat ristiriidassa EU-oikeuden tai sen toteuttamisen kanssa, tai, johtaisivat unionin oikeuden epäyhdenmukaiseen soveltamiseen.

Eurooppalaisella hallinto-oikeudella on vahva vuorovaikutussuhde kansalliseen hallinto-oikeuteen. Eurooppalaista hallinto-oikeutta ohjaavat oikeusperiaatteet ovat kehittyneet jäsenvaltioiden hallinto-oikeuksia ohjaavista periaatteista. Eurooppalaista hallinto-oikeutta määrittelevät materiaaliset oikeudet ovat pääsääntöisesti eurooppalaisia tai ylikansallisia.³²² Yleisen tietosuoja-asetuksen hallinnollisessa puolessa korostetaan eurooppalaisen hallinto-oikeuden välineellistä ja harmonista funktiota. Sekä välineellisen että harmonisen funktion tarkoituksena on luoda yhtenäinen oikeudellinen alue Euroopan unioniin. Välineellinen funktio pyrkii täyttämään tarkoituksen luomalla tehokkaan ja yhtenäisen toimeenpanon oikeudelliset perusteet, harmonisoivan funktion pyrkiessä suoraan yhtenäistämään jäsenvaltioiden hallinto-oikeudellisia piirejä.³²³ Julkishallinnolla on EU-oikeuden täytäntöönpanossa erityinen asema.³²⁴ Euroopan unionin tuomioistuin tapauksessa CIF³²⁵ rajoitti unionin jäsenvaltioiden mahdollisuutta jättää panematta toimeen unionin säädöksiä. Tuomioistuimen mukaan jäsenvaltioiden 'huoli sisäisistä hankaluuksista ei voi perustella [justify] unionin oikeuden toimeenpanematta jättämistä'.³²⁶ Ellei unionin jäsenvaltio voi näyttää toteen, että unionin säädösten seuraamisella olisi vaikutuksia julkiseen järjestykseen mihin jäsenvaltio ei voi vaikuttaa käy-

³¹⁷ Mäenpää 2011, s. 232-240

³¹⁸ Mäenpää 2011, s. 110-111. EU-oikeuden tehokkainta toteutumista tukevalle tulkinnalle on annettava etusija.

³¹⁹ Mäenpää 2011, s. 143.

³²⁰ Korkein hallinto-oikeus on tapauksissa KHO 1996 B 577 ja KHO 2002:85 arvioineet kansallisen lain soveltamatta jättämistä EU-oikeuden etusijaan vedoten.

³²¹ Mäenpää 2011, s. 204.

³²² Mäenpää 2011, s. 15-16.

³²³ Mäenpää 2011, s. 13-15.

³²⁴ Mäenpää 2011, s. 3.

³²⁵ Tapaus C-198/01 CIF, 2003

³²⁶ Tapaus C-265/95 komissio v Ranska, 1997, kohta 51; tapaus C-52/95 komissio v Ranska, 1995, kohta 38.

tössään olevilla mekanismeilla, tulee jäsenvaltion ryhtyä kaikkiin kohtuullisiin toimiin varmistaakseen [unionin] säädösten toimeenpanon.³²⁷

Toimeenpaneuvien toimien tulee olla unionin ihmisoikeussuojan viitekehyksen mukaisia. Unionin tuomioistuin vaatii täytäntöönpanotoimien olevan suhteellisia huomioiden ihmisoikeudet.³²⁸ Päätöstä, joka johtaa uhkaan luonnollisen henkilön henkilötietojen suojalle ja joka poistaa luonnolliselle henkilölle annetun tehokkaan oikeussuojakeinin, ei voida pitää erityisesti ihmisoikeussuojan viitekehyksen mukaisena unionin oikeuden täytäntöönpanona.

3.2.2 Yleisen tietosuoja-asetuksen mahdollistamat seuraamukset

Yleinen tietosuoja-asetus määrittää asetuksen rikkomisesta määrättävät seuraamukset useammassa eri artiklassa. 58(2) artiklassa valvovalle viranomaiselle annettavat korjaavat toimivaltuudet sisältävät, mutta eivät rajoitu, hallinnollisen sakon määräämiseen. Korjaaviin toimiin kuuluu varoitusten, huomautusten ja määräysten antaminen rekisterinpitäjälle ja henkilötietojen käsittelijälle tietoturvaloukkauksen tapahduttua. Valvovalla viranomaisella on valtuus jopa kieltää henkilötietojen käsittely yleisen tietosuoja-asetuksen artikloja loukkaavalta toimijalta. Yleisen tietosuoja-asetuksen johdannon mukaisesti hallinnollisen sakon määräämisellä tai varoituksen antamisella ei ole vaikutusta muihin mahdollisesti määrättäviin seuraamuksiin. Määrättävät seuraamukset toimivat siis osittain päällekkäin ja limittäin toistensa kanssa. Toisaalta esimerkiksi rekisterinpitäjälle annettava huomautus on esitetty vaihtoehtoisena toimenä sakon määräämiselle.³²⁹ Määrättävien seuraamusten tarkoitus on varmistaa säädetyin sääntelyin seuraaminen. Viranomaisten velvollisuutena on turvata lainsäädännön tavoitteiden toteutuminen ja niihin liittyvien velvoitteiden noudattaminen.³³⁰

Yleistä tietosuoja-asetusta edeltänyt henkilötietodirektiivi (95/46/EC) ei edellyttänyt kansallisia valtioita asettamaan hallinnollisia sanktioita tietovuodoista ja muista tietoturvaloukkauksista, monen jäsenvaltion kuitenkin säätäessä hallinnollisista sanktioista kansallisissa tietosuojalaeissaan. Direktiivin aikana esimerkiksi Romania ja Slovenia asettivat mahdollisuuden hal-

³²⁷ Tapaus C-265/95 komissio v Ranska, 1997, kohta 52.

³²⁸ Hofmann, Rowe ja Turk: Administrative Law and Policy of the European Union, s. 693.

³²⁹ GDPR johdanto, kohta 148.

³³⁰ Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen, oikeusministeriön hanke, oikeusministeriön työryhmän luonnos 8.11.2017.

linnollisen sakon määräämiseksi.³³¹ Valvovalle viranomaiselle annetuilla toimivaltuuksilla pyritään yhtenäistämään tietoturvaloukkauksista määrättäviä seuraamuksia unionin alueella.

Yleinen tietosuoja-asetus edellyttää, että kansalliset täydentävät lait ovat yleistä etua koskevan tavoitteen mukaisia tai niiden on oltava tarpeen muille kuuluvien oikeuksien ja vapauksien suojaamiseksi ja noudatettava keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja oltava tavoiteltuun päämäärään nähden oikeasuhtainen.³³² Tietovuodon tai muun yleisen tietosuoja-asetuksen vastaisen tapahtuman sattuessa, tietosuojaviranomaisilla on valvovana viranomaisena velvollisuus arvioida jokainen tapaus omana kokonaisuutenaan ja valita paras mahdollinen seuraamus.³³³

Tietosuoja-asetuksen määräyksiä rikottaessa valvovan viranomaisen tulee artiklan 58 mukaisilla tutkivilla ja korjaavilla valtuuksillaan selvittää yleisen tietosuoja-asetuksen piirissä sopivin seuraamus asetuksen rikkomisesta. Valvovan viranomaisen tulee arvioida tietovuodon luonne, laajuus sekä seuraukset päättäessään määrättävää seurausta. Tietoturvaloukkaukset eritellään ja lajitellaan luonteensa perusteella.³³⁴ Yleinen tietosuoja-asetus tarjoaa hallinnollisen sakon lisäksi muita hallinnollisia keinoja asetuksen rikkomusten varalta. Viranomaisilla on luonnollisesti velvollisuus arvioida myös vaihtoehtoisia seurauksia hallinnollisten sanktioiden lisäksi.³³⁵ Määrättävän seuraamuksen oikeudellisesta luonteestaan riippumatta tulee olla yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan mukaisesti tehokas, oikeasuhteinen ja varoittava kussakin yksittäistapauksessa. Valvovan viranomaisen on suositeltu käyttävän kaikkia sen käytössä olevia vaihtoehtoisia seuraamuksia eri tilanteisiin sopivalla tavalla, mahdollisimman laaja-alaisen varoittavuuden luomiseksi.³³⁶ Lievimmistä tietoturvaloukkauksista määrätään seuraamukseksi muu seuraamus kuin hallinnollinen sakko.³³⁷

Yleisen tietosuoja-asetuksen 83(4) ja 83(5) artiklojen mukaisesti määrättävät hallinnolliset sakot eivät ole ainoa yleisen tietosuoja-asetuksen rikkomisesta määrättävä seuraus.³³⁸ Valvo-
vien viranomaisten on seurattava yhtenäisen sanktioinnin [*equivalent sanctions*] periaatetta

³³¹ Romaniassa artikla 33, laki nro 677/2001 ”Law on the Protection of Individuals with Regard to the Processing of Personal Data and the Free Movement of Such Data” ja Sloveniassa artikla 91 ”Personal Data Protection Act”.

³³² Kulla - Koillinen, s. 113.

³³³ WP 29, WP 253, s. 17.

³³⁴ WP 29, WP 253, s. 9.

³³⁵ WP 29, WP 253, s. 7.

³³⁶ Parilli ja , WP 253, s. 7.

³³⁷ WP 29, WP 253, s. 9.

³³⁸ WP 29, WP 253, s. 5.

määrätessään yleisen tietosuoja-asetuksen mahdollistamia seuraamuksia.³³⁹ Luonnollisen henkilön henkilötietojen suojan tulisi olla yhteneväinen eri Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä.³⁴⁰

Yleisen tietosuoja-asetuksen johdannon kohdissa 10 ja 11 avataan, että rekisteröityjen perusoikeuksien suojelemiseksi kunkin kansallisvaltion valvovalla viranomaisella on oltava yhteneväiset mahdollisuudet ja keinot. Yhteneväinen suoja edellyttää tietosuojaviranomaisia seuraamaan toistensa seuraamuskäytäntöä.³⁴¹ Valvovia viranomaisia kannustetaan yhteistyöhön eri jäsenvaltioiden valvovien viranomaisten välillä.³⁴² Yhteneväisen säädösten soveltamisen tavoitteena on poistaa sääntelyiden eriävyyksien aiheuttamat ongelmat henkilötietojen suojelun ja vapaan unionin laajuisten henkilötietojen vapaan liikkuvuuden tieltä. Raja korjaavien toimivaltuuksien eri vaihtoehtojen välille tulisi siis olla melko yhteneväinen yli jäsenvaltioiden rajojen.

Valvovan viranomaisen määräämien hallinnollisten seuraamusten lisäksi yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesti korvataan vahingonkorvausoikeudellisilla perusteilla aineelliset ja aineettomat vahingot artiklan 82(1) mukaisesti. Asetus ei avaa mitään sisältyä aineellisiin tai aineettomiin vahinkoihin, kuitenkin huomauttaen, että vahingon käsitettä tulee tulkita laajasti unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti sekä lisäksi tavalla, jolla täytetään asetuksen tavoitteet. Vahingot, jotka korvataan erillisellä vahingonkorvauksella merkitsevät myös päätettäessä tapahtuneesta tietoturvaloukkauksesta määrättävään seuraamukseen. Korvattavista vahingoista yleisessä tietosuoja-asetuksessa nostetaan esille esimerkiksi vahingon merkitys luonnollisen henkilön kunnialle tai maineelle. Tietosuoja-asetuksen tekstin mukaisesti korvattavaksi tulisi aineettomiakin vahinkoja.

Asetuksen tekstissä ei edellytetä vahingon materiaalista merkittävyyttä.³⁴³ Täten tietovuodosta johtuva puhdas varallisuusvahinko voi toimia perusteena vaatia vahingonkorvausta rekisterinpitäjältä, vaikkei samalla perusteella ajettu kansallisen oikeuden mukainen kanne välttämättä menestyisi.³⁴⁴ Iso-Britanniassa tapauksessa *Lloyd v Google LLC*³⁴⁵ tuomioistuin katsoi, ettei

³³⁹ WP 29, WP 253, s. 5 ja s. 17, sekä GDPR johdantokohtat 11 ja 12.

³⁴⁰ GDPR johdantokohta 10.

³⁴¹ WP 29, WP 253, s. 5.

³⁴² WP 29, WP 253, s. 5.

³⁴³ Wennakoski, s. 72.

³⁴⁴ Wennakoski, s. 72-73. Puhtaista varallisuusvahingoista ks. Hemmo Mika: Selvitys puhtaista varallisuusvahinkoa koskevan sääntelyn uudistamistarpeesta, Oikeusministeriön julkaisuja. Lausuntoja ja selvityksiä 2002–2009, 2002:26, s. 10.

³⁴⁵ *Lloyd v Google LLC* [2018] EWHC 2599 (QB)

Googlen ilman lupaa tapahtunut henkilötietojen kerääminen ollut aiheuttanut kantajille sel- laista vahinkoa, johon he olisivat olleet oikeutettuja saamaan vahingonkorvauksia.³⁴⁶ Vaikka vahingonkorvauksien hakeminen aineettomista vahingoista oli mahdollista yleisen tietosuoja- asetuksen perusteella tehdyn kansallisen lain perusteella, tämän aineettoman vahingon tapah- tuminen olisi tullut näyttää toteen riittäväällä varmuudella. Näyttöarvioinnit on tarkoitettu ai- neellisille vahingoille, joten yleisen tietosuoja-asetuksen rikkomisesta johtuvien vahinkojen laaja-alaisuuden vuoksi, on nostettu esiin kysymys, tulisiko vahingonkärsijän näyttövaati- muksia lieventää.³⁴⁷

Tietosuoja-asetuksen piirissä voidaan argumentoida osasyllisyyden riittävän perusteeksi va- hingonkorvausvelvollisuudelle. Artikla 82(4) mukaan kukin useammasta rekisterinpitäjästä tai henkilötietojen käsittelijästä on vastuussa, jotta vahinkoa kärsinyt rekisteröity saa tosiasialli- sen korvauksen.³⁴⁸

Luottamusta henkilötietojen suojaan sekä tehokkuutta suojan valvomiseen unionin alueella pyritään lisäämään erityisesti ”one-stop-shop” mekanismilla.³⁴⁹ Rekisteröity voi siis ottaa yhteyttä minkä tahansa jäsenvaltion yleistä tietosuoja-asetusta valvovaan viranomaiseen ja saada samantasoista suojaa vaateelleen yli jäsenvaltioiden rajojen. ”One-stop-shop”- mekanismin avulla yhden kansallisvaltion tietosuojavaltuutettu asetetaan useampaa jäsenval- tiota koskevan tietosuojaselvityksen johtajaksi.³⁵⁰ Johtavaksi tietosuojavaltuutetuksi asetetaan sen jäsenvaltion tietosuojavaltuutettu, a) johon ollaan ensimmäisenä otettu yhteyttä selvityk- sen vuoksi tai b) jonka alueella selvityksen alainen rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsitte- lijä toimii.³⁵¹ Johtava tietosuojavaltuutettu varmistaa yhtenevästä sovelluksesta selvityksen aikana ja on vastuussa selvityksen etenemisestä. Yksi johtava tietosuojavaltuutettu yksinker- taistaa yhteydenpitoa rekisteröityihin, rekisterinpitäjiin sekä henkilötietojen käsittelijöihin³⁵², yhteydenpidon tehokkuutta ja luottamusta lisäävällä tavalla.

Yleisen tietosuoja-asetuksen vahvuutena voidaan katsoa olevan sen mahdollistamien seura- muksien moninaisuus ja sovelluksen yhtenäisyys. Valvova viranomainen kykenee tietoturva-

³⁴⁶ Lloyd v Google LLC [2018] EWHC 2599 (QB), kohta 160.

³⁴⁷ Wennakoski, s. 79-80. Unionin tuomioistuin on asiassa C-367/15 Stowarzyszenie ”Oławska Telewizja Kab- lowa” vastaan Stowarzyszenie Filmowców Polskich salli kansallisen lainsäädännön, joka mahdollisti kaksinker- taisen lisenssimaksukorvauksen ilman osoitusta aiheutuneesta vahingosta. Päätöksen tulkitseminen sopimaan myös tietosuojakysymyksiin on kuitenkin kyseenalaista.

³⁴⁸ Ks. Van Alsenoy.

³⁴⁹ WP 29, WP 255, s. 5.

³⁵⁰ Voigt - Bussche, s. 191.

³⁵¹ WP 29, WP 244, s. 24 ja Voigt - Bussche, s. 192.

³⁵² Voigt - Bussche, s. 191.

loukkauksen huomattessaankin ohjaamaan rekisterinpitäjiä ja henkilötietojen käsittelijöitä välittömän sanktioinnin sijaan. Valvovien viranomaisen yhtenäisellä käytännöllä lisätään unionin alueella toimivien tahojen luottamusta henkilötietojen suojan toimivuuteen. Luottamusta henkilötietojen suojan toimivuuteen lisää yhtenäisyys ja harmonisointi, joihin pyritään myös hallinnollisen sanktion osalta.

4. Hallinnollinen sanktio:

4.1 Eurooppalaiset juuret

Yleiskäsitys oikeuskirjallisuudessa hallinnollisista seuraamuksista on, että niiden katsotaan olevan hallinnollisessa prosessissa määrättäviä seuraamuksia³⁵³, vaikka päätöstä ei kaikissa tapauksissa teekään hallintoviranomainen.³⁵⁴ Hallinnollisten seuraamusten katsotaan siinäkin tapauksessa olevan valituskelpoisia hallintopäätöksiä.³⁵⁵ Hallinnollisten seuraamusten erot nousevat esiin välittömästi tarkasteltaessa niiden sisältöä tarkemmin. Hallinnollisia seuraamuksia määrätään vaihteleville ryhmittymille vaihtelevista toimista.

Luonnollisiin ja oikeushenkilöihin kohdistuva ohjaaminen, valvonta, seuranta ja kontrollointi ovat osa julkishallinnon toimijoiden perustehtäviä.³⁵⁶ Hallinnollisten seuraamusten piiriin kuuluvat sekä rangaistuluonteiset seuraamukset eli hallinnolliset sanktiot että muun luonteiset hallinnolliset seuraamukset.³⁵⁷ Muun kuin rangaistusluonteisiin hallinnollisiin seuraamuksiin kuuluu hallinnollista ohjaus- ja valvontatoimintaa.³⁵⁸ Rangaistusluonteiset hallinnollisessa prosessissa määrättävät seuraamukset tunnetaan myös hallinnollisina sanktioina niiden rikosoikeudellista rangaistusta muistuttavat luonteensa vuoksi.³⁵⁹ Rangaistusluonteisia seuraamuksia ovat esimerkiksi viralliset huomautukset ja virkamiehen irtisanominen sekä seuraamusmaksut. Hallinnollisista sanktioista on erotettava viranomaisen perimät hallinnolliset maksut,

³⁵³ Ks. Esim. Mäenpää 2003, s. 132-133; Kulla 2008, s. 248, Tolvanen 2002, s. 194 ja Matikkala, s. 233. Näkemykset mistä teoista, kenelle ja minkä vuoksi hallinnollinen sanktio, vaihtelevat oikeuskirjallisuudessa laajalti.

³⁵⁴ Kiiski 2011, s. 30.

³⁵⁵ Mäenpää 2007, s. 425

³⁵⁶ Kiiski 2011, s. 90.

³⁵⁷ Ks. esim. Mäenpää (2013), s. 133. s. 193-194, s. 425-427. Hallinnolliset seuraamukset eivät ole yhtenäinen kokonaisuus, vaan kattavat laajan alan erityislakien perusteella määrättävistä seuraamusmaksuista, ks. esim. Halila, s. 198-199, Melander, s. 417-425 ja Lappi-Seppälä 2000, s. 6-8..

³⁵⁸ Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen, oikeusministeriön työryhmän muistioluonnos.

³⁵⁹ Esimerkiksi Frände 2005, s. 355-364. Frände tekee eron varsinaisten rikosoikeudellisten rangaistusten ja muiden rangaistusluonteisten tai hallinnollisten seuraamusten välille.

joihin ei oikeuskäytännön mukaan saa sisältyä rangaistusluonteista elementtiä, ellei siitä ole säädetty laissa.³⁶⁰

Oikeuskirjallisuudessa hallinnollisiksi seuraamuksiksi on määritelty kaikki hallintoprosessissa määrättävät seuraamukset, sekä rangaistusluonteiset seuraamukset että muut seuraamukset.³⁶¹ Laajan menettelyllisen määritelmän ja hajanaisen sovelluskäytännön vuoksi hallinnolliselle seuraamukselle ei ole muodostunut yhtenäistä sisältöä.³⁶² Hallinto-oikeudellisten seuraamusten yhtenäisyyttä on kaivattu oikeuskirjallisuudessa jo vuonna 1952.³⁶³ Yhtenäistä sisältöä tai muotoa hallinnollisille seuraamuksille tai niiden käyttöönotolle ei ole syntynyt myöskään lainsäädännössä³⁶⁴, vaan kansallisesti oikeudenaloittain lieviä rikkomuksia on dekriminalisoitu³⁶⁵ ja siirretty hallinnollisen sanktion piiriin tehokkaamman prosessin saavuttamiseksi.³⁶⁶ Hallinnolliset seuraamukset ovat päätöksenteoltaan joustavampia kuin rikosoikeudelliset seuraamukset, mikä on johtanut niiden laajempaan kansalliseen käyttöön.³⁶⁷ Ne ovat viime vuosikymmenenä lisääntyneen herättäneet oikeuskirjallisuudessa paljon keskustelua rikosoikeuden kytkennän vaikutuksista prosessuaalisiin edellytyksiin hallintosanktioita määrättäessä sekä prosessimuodon erityispiirteistä hallinto- ja rikosprosessin välisellä rajapinnalla.³⁶⁸

Rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten lisääntyminen suomalaisessa oikeuskulttuurissa johtaa juurensa osin kansalliseen tarpeeseen käyttää rikosoikeudellisia seurauksia kevyempiä keinoja³⁶⁹ ja osin Euroopan unionin lainsäädännön edellytyksiin.³⁷⁰ EU-oikeuden täytäntöönpano on tyypillisimmillään julkisen vallan käyttöä, sillä uhkaamista tai erityisiä hallintopakon muotoja tai hallinnollisia sanktioita.³⁷¹ Rikosoikeudelliset rangaistukset ja yleisesti jäsenvaltioiden rikosoikeudellinen määräämisvalta on perinteisesti suljettu pois Euroo-

³⁶⁰ Ks. esim. KHO 2010:34, jossa luvattomasta toimenpiteestä perittiin kaupungin rakennusvalvonnan toimesta aina kolminkertainen maksu, mikä katsottiin lainvastaiseksi, koska maksun tuli hallituksen esityksen mukaan vastata aiheutettua työmäärää ja tästä johtuvaa muun työn ruuhkautumista eikä korotetulla maksulla saanut olla rangaistusluonnetta.

³⁶¹ Mäenpää 2012, s. 193-194 ja Kiiski 2011, s. 29.

³⁶² Lahti 2012, s. 105. Saksassa vahvempi perinne hallinnollisessa prosessissa määrättävistä sanktioista Ordnungswidrigkeiten-järjestelmän kanssa kuin Pohjoismaissa hallinnollisten sakkojen kanssa.

³⁶³ Ellilä, s. 20-21. Oikeusministeriö suunnittelee rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten yleisen lainsäädännön valmistelua, hanke OM038:00/2017.

³⁶⁴ Kiiski 2011, s. 55, Halila, s. 197 ja Kulla 2008, s. 331.

³⁶⁵ Lahti 2012, s. 107 ja Rikosoikeuskomitean mietintö. Komiteanmietintö 1976:72, luku IV

³⁶⁶ Kiiski 2011, s. 17 ja s. 37 sekä Melander, s. 424.

³⁶⁷ Mäenpää 2003, s. 133. Melander tuo esiin, että hallinnollisten sakkojen joustavuus mahdollistaa laajemman yleisprevention, Melander, s. 419.

³⁶⁸ Ks. esim. Halila 2010, s. 198.

³⁶⁹ Halila, s. 197 ja s. 199.

³⁷⁰ Oikeusministeriön työryhmän muistiolounnos 2017, s. 13, sekä Lappi-Seppälä 2000, s. 489 ja s. 490-491.

³⁷¹ Mäenpää 2011, s. 231.

pan unionin toimivallan alueelta.³⁷² Tämä on tarkoittanut ettei unionin lainsäätäjät ole voineet velvoittaa jäsenvaltiota säätämään rikosoikeudellisia normeja tai rangaistuksia unionin säädösten tueksi.³⁷³ Alunperin tiukka rajaus on Lissabonin sopimuksen myötä pehmentynyt myös Euroopan unionin tuomioistuimen katsoessa, että unionilla on mahdollisuus velvoittaa jäsenvaltioita luomaan myös rikosoikeudellisia rangaistuksia tiettyjen Euroopan yhteisön normien rikkomisesta.³⁷⁴ Kyseinen velvoittavuus tuomioistuimen päätöksessä perusteltiin tehokkaan täytäntöönpanon perusteella.³⁷⁵ Euroopan unionin määräysvallan ja velvoitusvallan laajentuminen jäsenvaltioiden mielestä liiallisesti niiden suvereenille sisäiselle alueelleen on aiheuttanut erimielisyyksiä jäsenvaltioiden ja unionin välillä.³⁷⁶

Hallinnollisessa prosessissa määrättäviä seuraamusmaksuja liittyy useisiin suoraan sovellettaisiin Euroopan unionin säädöksiin.³⁷⁷ Määrättäessä hallinnollista seuraamusta perustuen unionin lainsäädäntöön tai muussa unionin vaikutuspiiriin kuuluvassa asiassa, päätöstä tehtäessä on huomioitava EU-oikeuden tavoitteet sekä menettelyn laatua ja tehokkuutta koskevat vaatimukset³⁷⁸ sekä säädöksiin liittyvät menettelylliset vaatimukset.³⁷⁹ Unionin säädösten vaatimuksista ja niiden huomioon ottamisesta huolimatta hallintomenettelyn katsotaan yleisesti määräytyvän kansallisen hallinto-oikeuden säännösten mukaan.³⁸⁰ Harvoissa tapauksissa unionin säädöksiin kuuluu välittömiä vaatimuksia hallintomenettelystä, vaan yleisesti unionin säädösten perusteella määrättävät hallinnolliset sanktiot käsitellään kansallisten hallintomenettelysäädösten mukaisesti.

Euroopan unioni syystä tai toisesta välttelee edelleen rikosoikeudellisten seuraamusten säätämistä oikeutensa tueksi, mutta se on valmis jatkamaan hallinnollisten sanktioiden käyttöä, rikosoikeudellisten rangaistusten ja hallinnollisten sanktioiden tietyistä yhteneväisistä piirteistä huolimatta.³⁸¹ Suhteessa henkilötietojen suojaan unionin linjan jatkaminen on tervetullutta. Hallinnolliset sanktiot ovat sovellettavissa sekä luonnolliseen henkilöön että oikeushenkilöön

³⁷² Lappi-Seppälä nostaa rikosoikeudellisen toimivallan puuttumisen erääksi syyksi, miksi EY- ja EU-oikeus alun perin ryhtyivät säätämään seuraamuksiksi juuri hallinnollisia sakkoja, Lappi-Seppälä 2000, s. 490.

³⁷³ Nuotio 2007, s. 379 ja Lahti 2012, s. 105-106.

³⁷⁴ Tapaus C-176/03, komissio v. Neuvosto, 2005.

³⁷⁵ Borgers - Kooijmans 2008, s. 386.

³⁷⁶ Nuotio 2007, s. 408.

³⁷⁷ Mäenpään mukaan hallinnollisia seuraamuksia sovelletaan etenkin unionin taloudellisten etujen turvaamiseksi, Mäenpää 2003, s. 133.

³⁷⁸ Mäenpää 2003, s. 259-260.

³⁷⁹ Mäenpää 2003, s. 259. Noudatettavat menettelylliset vaatimukset voivat olla säädökseen kirjattuja tai unionin tuomioistuimen vahvistamia periaatteita. Vaikka unionin säädöksissä ei olisi esitetty hallinnollisia menettelyohjeita, suomalaisen viranomaisen tulee noudattaa hyvän hallinnon takeita myös soveltaessaan Euroopan unionin oikeutta.

³⁸⁰ Ibid.

³⁸¹ Kiiski 2011, s. 55.

ilman tarvetta samanlaiselle erityissääntelylle, mitä oikeushenkilön rikosoikeudellinen vastuu edellyttää. Hallinnollisia sanktioita on käytetty unionin oikeudessa ja kansallisessa suomalaisessa oikeudessa pitkään kilpailu- ja arvopaperimarkkinaoikeudessa.³⁸²

Suomalainen oikeuskulttuuri tuntee kansallisen ja Euroopan unionin vaatimukseen perustuvan muutoksen kautta usealla oikeudenalalla hallinnolliset seuraamukset, myös seuraamusten kohdistuessa julkisoikeudelliseen toimijaan. Hallituksen esityksen 9/2018 väitöstä yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisten sakkojen sopimattomuudesta suomalaiseen oikeuskulttuuriin ei voida pitää erityisen todenmukaisena.³⁸³ Vaikkei hallinnollisia sakkoja olla Suomessa sovellettu tietosuojakontekstissa, suomalaisella hallintoviranomaisella on oikeus päättää hallinnollisesta seuraamuksesta viranomaisen toimivaltaa ohjaavan oikeussäännön perusteella hallintolain säännösten ohjaamassa prosessissa³⁸⁴ hallinnollisen sanktion ollessa sovellettavissa muilla oikeudenaloilla.

Hallinnolliset sanktiot ovat syntyneet kansallisen kontrollin pyrkiessä irrottautumaan rikosoikeudellisista rangaistuksista ja unionin pyrkiessä varmistamaan oikeutensa tehokkaan täytäntöönpanon jäsenvaltioissa. Kansallisella tasolla dekriminalisoidut sakot ovat suhteellisen pieniä, niiden kohdistuessa pääsääntöisesti luonnolliseen henkilöön³⁸⁵ ja unionin oikeuden mukana säädetyt ympäristö- ja kilpailuoikeudelliset hallinnolliset sakot ovat summiltaan suurempia, niiden kohdistuessa oikeushenkilöön.³⁸⁶

4.2 Hallinnollisten sanktioiden kansallinen soveltaminen

4.2.1 Olemassa olevat julkishallinnolle määrättävät maksut

Yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen hallinnollinen sakko eroaa suuruudeltaan jo sovellettavista hallinnollisista seuraamusmaksuista. Niiden suuruus ei voi olla sellainen erottava peruste, ettei niitä voitaisi ottaa kansallisesti käyttöön suhteessa julkishallinnon toimijoihin. Tu-

³⁸² Autio 2012, s. 90. Julkishallinnon toimijan tehdessä julkista hankintaa, se voi saada kilpailuoikeudellisilla perusteilla sakon. Ympäristöoikeudelliset seuraamukset oikeushenkilöille ovat yleisimmin hallinnollisen seuraamuksen muodossa.

³⁸³ Lisäksi on huomioitava, että HE 9/2018 ei ole poistamassa tietosuojavaltuutetun oikeutta asettaa uhkasakkoja rekisterinpitäjille ja henkilötietojen käsittelijöille päätöstentä tueksi.

³⁸⁴ Mäenpää 2018, s. 207. Ks. esim. Kiiski 2011, s. 90, jossa katsotaan kontrollon olevan viranomaisen velvollisuus omalla oikeudenalallaan.

³⁸⁵ Kiiski 2011, s. 11-22.

³⁸⁶ Kiiski 2011, s. 40. Oikeushenkilön maksukykyyn suhteutettuna suurikin maksettavaksi määrätty rahamäärä voi olla oikeutettu ja hyväksyttävä.

len tässä luvussa esittelemään kansallisesti jo käytössä olevia julkishallinnon toimijoihin kohdistettavia seuraamusmaksuja, pyrkimyksenäni osoittaa etteivät hallinnolliset sanktiot ole suomalaiselle oikeuskäytännölle tuntemattomia ja julkishallinnon toimijat ovat jo nyt hallinnollisen seuraamusmaksun uhan alaisia.

Suomessa harjoitetaan edellä kerrotulla tavalla rikosoikeuden ohessa monenlaatuista hallinto-oikeudellista kontrollia.³⁸⁷ Hallinnollisia sanktioita on säädetty Suomessakin huomattava määrä, ja ainakin alun perin niillä on tavoiteltu nopeutta ja yksinkertaisuutta.³⁸⁸ Hallinnolliset seuraamusmaksut on katsottu soveliaiksi seuraamuksiksi tilanteissa, joissa rikosoikeudellinen seuraamus nähtiin liian jäykkänä tai hankalana.³⁸⁹ Hallinnollisten sanktioiden käyttö on nähty vaihtoehtona vähäisten tekojen pitämisen poissa rikosoikeudellisen vastuun piiristä ultima ratio -periaatteen mukaisesti.³⁹⁰ Hallinnollisten sakkojen käyttöä rikosoikeudellisten seuraamusten sijaan on myös kritisoitu pyrkimyksenä vältellä rikosoikeudellisen prosessin mukanaan tuomia oikeusturvakeinoja.³⁹¹ Hallinnollisen sanktion suhdetta rikosoikeudelliseen rangaistukseen arvioidaan laajemmin seuraavassa kappaleessa.

Julkishallinnon toimijat ovat siis suomalaisen lainsäädännön mukaisesti kilpailuoikeudellisten seuraamusmaksujen uhan alaisia. Muuksi kuin julkisen vallan käytöksi katsottava toiminta tunnetaan tosiasiallisena hallintotoimintana tai suorittavana hallintona³⁹² ja näissä toimissa julkishallinnollinen toimija voidaan rinnastaa yksityisoikeudelliseen oikeushenkilöön. Julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden toimiessa yksityisoikeudellisessa asemassa, sitä sitovat samat ohjeet kuin yksityisoikeudellista oikeushenkilöä.³⁹³ Taloudellista toimintaa harjoittaessaan³⁹⁴ viranomaisiin sovelletaan samoja EU-oikeudellisia säännöksiä kuin muihin taloudellisiin toimijoihin.³⁹⁵ Tehokkaiden kilpailuolosuhteiden saavuttamiseksi unionin alueella, viran-

³⁸⁷ Hallinnolliset sanktiot ovat yleisimpiä hallinnollisten prosessin kautta julkistoimijalle tuomittavia, mutta eivät kuitenkaan ainoita, taloudellisia seuraamuksia. Erityislainsäädännön, kuten tasa-arvolain (Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 8.8.1986/609), perusteella voidaan määrätä valtio suorittamaan hyvitystä lainvastaisesta menettelystä, ks. esim. Mäenpää 2003, s. 512. Hyvityksen määrääminen ei vaadi, että vahingonkorvausoikeudellista vahinkoa olisi aiheutunut lainvastaisesta menettelystä, eikä osoitusvelvollisuutta vahingosta olla asetettu hyvityksen saamiseksi.

³⁸⁸ Kiiski 2014.

³⁸⁹ Kulla 2008, s. 286. Hallinnollisten sanktioiden käyttöä perustellaan pitkälti hallinnollisten tehokkuustavoitteiden saavuttamisella; hallinnollisten sanktioiden määrääminen on nopeampaa ja tehokkaampaa kuin rikosoikeudellisessa prosessissa määrättävä rangaistus, Halila, s. 199.

³⁹⁰ Seuraamusmaksujen käyttäminen katsotaan pyrkimykseksi dekriminalisoidaan tiettyjä vähäisempiä rikkomuksia, Halila, s. 199.

³⁹¹ Koillinen 2006, s. 86. EIT:n oikeuskäytännöstä Ruotsalainen v. Suomi, 2009.

³⁹² Hakalehto-Wainio 2008, s. 30.

³⁹³ Mäenpää 2017 s. 26.

³⁹⁴ Mäenpää 2011, s. 102.

³⁹⁵ Mäenpää 2011, s. 100-101.

omaisille tai muille julkishallinnon toimijoille ei voida antaa taloudellisessa toiminnassa erityisasemaa.³⁹⁶

Nykyisen lain mukaisesti hallinnollisessa prosessissa määrättävät seuraamusmaksut voivat nousta samaan suuruusluokkaan kuin yleisen tietosuoja-asetuksen säädöksissä on ehdotettu. Esimerkiksi asfalttikartellista korkein hallinto-oikeus määräsi maksettavaksi 82,5 miljoonan euron seuraamusmaksun.³⁹⁷ Seuraamusmaksua oli alun perin esittänyt markkinaoikeudelle kilpailuoikeusvirasto. Kilpailuoikeusvirasto siis toimii esittelijänä markkinaoikeudelle seuraamusmaksuasioissa, kun esimerkiksi finanssivalvonnalla on itsenäinen oikeus määrätä seuraamusmaksuja maksettavaksi.

Vaikkakin hallituksen esityksessä valvovan viranomaisen oikeus määrätä hallinnollisia sanktioita julkisoikeudellisille toimijoille on poistettu, mahdollisuus asettaa uhkasakkoja päätöksensä tueksi on jätetty tietosuojavaikuttetuille. Suomessa on sinänsä tavanomaista, että viranomaiset voivat toimivaltansa rajoissa määrätä seuraamusmaksuja.³⁹⁸ Hallintopäätösten tehosteeksi viranomaisen voi asettaa uhkasakon uhkasakkolain (14.12.1990/1113) mukaisesti.³⁹⁹

Uhkasakon asettaa hallintopäätöksen tekevä hallintoelin. Tietosuojavaikuttetulla on oikeus asettaa henkilötietolain perusteella uhkasakkoja päätöksensä tehosteeksi.⁴⁰⁰ Uhkasakko voi olla summaltaan kiinteä tai juokseva. Uhkasakot määrätään yksittäistapauksittain, minkä voidaan katsoa uhkaavan oikeusturvaa, koska uhkasakon suuruus ei olisi ennakkoon arvioitavissa⁴⁰¹. Hallintopäätös jonka tehosteeksi uhkasakko asetetaan voi olla sisällöltään käsky tai kieltö. Uhkasakko on asetettavissa vain nimenomaisen lainsäätötoimen perusteella.

Uhkasakon suuruutta arvioidaan uhkasakkolain mukaan perustuen uhkasakon kohteeseen, tavoiteltuun päätoimenpiteeseen, sen laajuuteen ja laatuun sekä muihin vaikuttaviin seikkoihin. Osittain uhkasakkojen sovellusalan laajuudesta johtuen, määrättäville uhkasakoille ei olla asetettu euromääräistä maksimisuuruutta.⁴⁰² Uhkasakko asetetaan sen suuruiseksi, jonka usko-

³⁹⁶ Mäenpää 2011, s. 33.

³⁹⁷ KHO 2009:83.

³⁹⁸ HE 9/2018, s. 18.

³⁹⁹ Uhkasakkolakia sovelletaan myös teettämisen ja keskeyttämisen asettamiseen.

⁴⁰⁰ HE 9/2018, s. 19.

⁴⁰¹ Määttä, s. 21. Määttä ei katso yksittäistapauksellisuuden johtavan oikeusturvan ongelmiin, sillä markkinaoikeuden voidaan katsoa asettaneen uhkasakkoja varsinkin kaavamaisesti.

⁴⁰² HE 63/1990 vp.

taan johtavan päävelvoitteen täyttämiseen.⁴⁰³ Huomiota siis annetaan päävelvoitteen suorittamiseen laajuuteen ja kalleuteen.⁴⁰⁴

Uhkasakon tarkoitus on taivuttaa toimija noudattamaan määrättyä päävelvoitetta, joten uhkasakko on kohdistettava oikeaan tahoon.⁴⁰⁵ Uhka voidaan kohdistaa vain sellaiseen asianosaiseen, jolla on sekä oikeudellinen että tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa sitä. Oikean asianosaisen maksukyky uhkasakkoasiassa arvioidaan prosessin aikana kahteen kertaan; viranomaisen asettaessa uhkasakkoa sekä määrättäessä sitä maksettavaksi.⁴⁰⁶ Uhkasakon suuruutta voidaan pienentää määrättäessä sitä maksettavaksi ottamalla huomioon asianosaisen todellinen maksukyky.

Uhka voidaan kohdistaa yksittäisen ihmisen lisäksi myös uhkasakkolain 7:2 § mukaan myös yhteisöille tai säätiöille. Julkishallinnon puolella uhkasakko kunnalle asetettava uhkasakko voidaan siten asettaa esimerkiksi valtuuston, kunnanhallituksen tai lautakunnan jäsenille tai kunnanjohtajalle. Hallituksen esityksen mukaisesti mahdollisuus asettaa uhkasakko koskisi myös viranomaisia.⁴⁰⁷ Valtiota koskevaa uhkasakkoa ei voida asettaa yksittäiselle henkilölle, vaan uhkasakkolain 7:3 §:n mukaisesti uhkasakko asetetaan valtiolle tai sen asianomaiselle viranomaiselle.⁴⁰⁸

Hallituksen esitys aikoo mahdollistaa tietosuojavaltuutetulle oikeuden määrätä uhkasakko päätöstensä tueksi. Uhkasakon tulee olla niin suuri, että se saavuttaa pelotefunktion.⁴⁰⁹ Markkinaoikeus on viimeisen vuoden aikana antamissaan ratkaisuihin katsonut pelotefunktion täyttyvän 30 000 euron uhkasakolla⁴¹⁰ ja 500 000 euron uhkasakolla⁴¹¹.⁴¹² Skaala markkinaoikeuden vahvistamissa uhkasakoissa on suuri vaihtelevuus riippuen päätöksen osapuolista.

Uhkasakon ongelmaksi rekisteröidyn oikeusturvakeinona nousee sama hallintopäätössiidonaisuus kuin kunnallis- ja hallintovalituksissa. Uhkasakko voidaan asettaa viranomaisen pää-

⁴⁰³ Määttä, s. 21.

⁴⁰⁴ Määttä, s. 22.

⁴⁰⁵ Määttä, s. 21.

⁴⁰⁶ HE 63/1990 vp.

⁴⁰⁷ HE 9/2018, s. 57.

⁴⁰⁸ Jo ennen uhkasakkolain säätämistä katsottiin, että valtion viranomaisen voitiin velvoittaa sakon uhalla toimimaan, KHO:1979-A-II-86, tarkemmin, Määttä, s. 21.

⁴⁰⁹ Määttä, s. 22.

⁴¹⁰ MAO:689/17.

⁴¹¹ MAO:457/10.

⁴¹² Uhkasakkojen summien vertailukohdaksi esitän Turun kaupungin talousarviosta, esimerkiksi sosiaaliselle luototukselle on annettu 500 000 euron määrärahavaraus. Liian korkeaksi asetettu uhkasakko julkishallinnon toimijalle voisi viedä suuren osan kaupungin budjetista. Vuoden 2018 talousarvio ja toimintasuunnitelma vuosille 2018-2021 luettavissa osoitteessa <http://www.turku.fi/talous-ja-strategia/talousarvio>.

töksen tueksi ja mikäli päätöstä ei noudateta, määrätä se maksettavaksi. Uhkasakko ei toimi pelotteena eikä oikeusturvakeinona niissä tilanteissa, joissa annettua päätöstä ei olla rikottu, mutta rekisteröidyn oikeuksia on muulla tapaa loukattu. Näissä tilanteissa myöskään hallinto-oikeuteen suunnatut valitukset eivät turvaa rekisteröidyn oikeuksia.

Rekisteröityjen oikeuksien turvaamiseksi tietosuojavaltuutetulle tulisi antaa käytettäväksi valtuuksia, joita ei kiinnitetä hallinnolliseen päätökseen. Kaikki tietoruvalloukkaukset eivät tule tapahtumaan hallinnollisen päätöksen perusteella. Julkishallinnon toimijoille on mahdollista määrätä hallinnollisessa prosessissa maksettavaksi seuraamusmaksuja ja kilpailuoikeudellisten velvoitteiden alaiset julkishallinnolliset toimijat ovat siihen jo tottuneet. Yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen hallinnollinen sakko ei suuresti eroaisi toimijoille jo määrättävistä seuraamuksista. Tämän lisäksi oikeuden uhkasakon määräämiseksi jättäminen tilanteessa, jossa pyritään argumentoimaan, ettei budjettisidonnaiseen toimijaan vaikuta taloudellinen uhka vaikuttaa epäkoherentilta.

4.2.2 Suhde rikosoikeudelliseen rangaistukseen

Hallinnolliset sanktiot eivät ole täydellinen ja selkeärajainen joukko seuraamuksia, vaan raja hallinnollisten sanktioiden ja muiden seuraamusten välillä on häilyvä. Tässä luvussa käsitellään hallinnollisen sanktion suhdetta rikosoikeudelliseen rangaistukseen niiden yhtäläisyyksien ja eroavaisuuksien selventämiseksi.

Rikollista toimintaa on mahdollista vähentää myös muilla kuin rikosoikeudellisilla keinoilla.⁴¹³ Rikosoikeudelliseen rangaistukseen verrattava hallinnollinen sanktio on määriteltävissä yksinkertaisimmillaan hallintoviranomaisen toimivaltansa rajoissa määräämäksi seuraamukseksi oikeudenvastaisesta teosta.⁴¹⁴ Vastaavasti rikosoikeudellinen rangaistus on määritelty yksinkertaisimmillaan epämiellyttäväksi seuraamukseksi, jonka valtio langettaa vastineeksi rikoksesta.⁴¹⁵ Hallinnollisen sanktion määritelmä on selkeämpi kuin rikosoikeudellisella rangaistuksella, mutta hallinnollisten sanktioiden piiriä on kritisoitu epäyhtenäiseksi kokonaisuudeksi.⁴¹⁶ Hallinnolliset sanktiot ovat viime vuosikymmenenä lisääntyneen herättäneet oikeuskirjallisuudessa paljon keskustelua rikosoikeuden kytkennän vaikutuksista prosessuaalisiin

⁴¹³ Ashworth 2000, s. 249 – 250.

⁴¹⁴ Koillinen 2006, s. 83-84. Hallinnollisen sanktion sisällöstä laajemmin luvussa 4.1.

⁴¹⁵ Högman 2006, s. 4.

⁴¹⁶ Autio 2012, s. 92. Hallinnollisten seuraamusten laaja-alaisuus ja määrittelemättömyys huomattu ongelmana myös oikeusministeriön 8.11.2017 julkaistussa muistiolounnoksessa, s. 3.

edellytyksiin hallintosanktioita määrättäessä sekä prosessimuodon erityispiirteistä hallinto- ja rikosprosessin välisellä rajapinnalla.⁴¹⁷

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä hallinnollisen sanktion ja rikosoikeudellisen rangaistuksen raja on häilyvä, erityisesti kansalliseen arviointiin vaikuttavan ihmis- ja perusoikeuksien kasvavan merkityksen johdosta.⁴¹⁸

Perusoikeuksiin kuuluu useita suojaavia oikeuksia rikosprosessissa syytettynä olevalle luonnolliselle henkilölle. Ero ”puhtaan” hallinnollisen seuraamuksen ja rikosoikeudellisen rangaistuksen välille on luotava, jotta tiedetään minkälaisia oikeuksia säädösten rikkomisesta syytetylle taholle annetaan; selviääkö hän ilman rikosoikeudelliselle syytetylle annettuja suoja-
jakeinoja.

Hallinnollisen seuraamuksen laatua ja ankaruutta sekä suhdetta rikosoikeudelliseen rangaistukseen arvioidaan katsomalla, koskeeko rangaistussäännös kaikkia yleisesti ja pyritäänkö taloudellisen korvaamisen sijaan seuraamuksella varoituksellisuuteen. Arvioinnilla pyritään selvittämään viittaavatko hallinnollisen sanktion merkit tosiasiallisesti rikosoikeudelliseen rangaistukseen.⁴¹⁹ Engel-kriteerien⁴²⁰ käyttö hallinnollisten seuraamusten rangaistusluonteen selvittämiseksi on korostunut hallinnollisten seuraamusten soveltamisalan laajentuessa. Engel-kriteerien mukaisesti hallinnollisen seuraamuksen luonnetta arvioidaan sen nimenomaisen identiteetin kautta⁴²¹, mikäli seuraamuksen on tarkoitus rangaista, sen prosessissa on noudatettava ihmisoikeussopimuksessa määritellyt rikosoikeudellisen oikeusturvan takeita.⁴²²

EIT on käytännössään katsonut hallinnolliset seuraamusmaksut ja veronkorotukset sellaisiksi hallinnollisiksi seuraamuksiksi, jotka voidaan katsoa verrattavan rikosoikeudelliseen rangaistukseen.⁴²³ Rikosoikeudellisia seuraamuksia rajoittavat kriminalisointiperiaatteet⁴²⁴ sekä Euroopan ihmisoikeussopimus tarjoaa rikosasian vastaajalle laajoja oikeusturvatakeita ja eurooppalaiset tuomioistuimet ovat oikeuskäytännössään vaatineet, ettei näitä oikeusturvatakeita pyritä ohittamaan piilottamalla tosiasiallisesti rikosoikeudellinen seuraamus hallinnollisen prosessiin. Hallinnollisessa sanktioinnissa on käytössä vähäisemmät turvaamistoimet kuin rikosoikeudellisessa prosessissa. Tämän vuoksi hallinnollisten sanktioiden lisääntyessä, oike-

⁴¹⁷ Ks. esim. Halila 2010, s. 198.

⁴¹⁸ Lahti 2007.

⁴¹⁹ Halila, s. 203 ja Kulla 2008, s. 327.

⁴²⁰ EIT Engel ym., 1976.

⁴²¹ Kiiski 2011, s. 58.

⁴²² Kiiski 2009, s. 43-44.

⁴²³ Mäenpää 2007, s. 194.

⁴²⁴ Kiiski 2011, s. 49.

uskirjallisuudessa on noussut huoli hallintosanktioista johtuvasta rikosprosessin osallisten oikeusturvasta.⁴²⁵ Mikäli yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisia seuraamusmaksuja ryhdyttäisiin siis kohdistamaan luonnolliseen henkilöön ja näin asettamaan luonnollinen henkilö vastuuseen julkishallinnon toiminnassa tapahtuneesta tietoturvaloukkauksesta, tälle luonnolliselle henkilölle tulisi siis mahdollisesti tarjota samat oikeusturvatakeet kuin rikosasiassa syytetylle.

Kysymykseksi nousee kuinka paljon ihmisoikeussopimuksiin ja perusoikeuskirjaan kodifioituja rikosasian vastaajan oikeusturvakeinoja tulee käyttää hallinnollisia sanktioita määrättäessä.⁴²⁶ Tärkeimpiä hallinnollisia sanktioita ohjaavia periaatteita ovat ihmisarvon kunnioittamisen periaate, rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, perusoikeudet sekä ne bis in idem -periaate.⁴²⁷ Perustuslakivaliokunnan mukaan rikosoikeudellinen laillisuusperiaate rajoittaa hallinnollisia sanktioita rikosoikeudellisen rangaistusten lisäksi.⁴²⁸ Ultima ratio –periaatteen mukaisesti periaatteen mukaan rikosoikeudellisia keinoja ja toiminnan kriminalisointia tulee käyttää vasta, kun kaikki muut keinot ovat osoittautuneet riittämättömiksi.⁴²⁹

Rikosoikeudellinen rangaistus on joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta⁴³⁰ kohdennettava tekijään eli luonnolliseen henkilöön. Oikeushenkilöillä on erittäin kapea rikosoikeudellinen vastuu. Oikeushenkilölle rikoksesta määrättävä yhteisösakko on mahdollista vaatia tuomittavaksi n. 90 rikoksesta.⁴³¹ Rikoslain mukaan, syyttäjän on kuitenkin vaadittava yhteisösakkoa rangaistukseksi oikeushenkilölle sen ollessa säädetty seuraamukseksi⁴³². Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaisesti rangaistuksista on säädettävä laissa täsmällisesti ja selkeästi.⁴³³

Hallinnollisia seuraamuksia koskeva erityispiirre on niiden mahdollinen määrääminen niin luonnolliselle henkilölle kuin oikeushenkilölle. Hallinnollinen seuraamusmaksu ei edellytä samanlaisia muutoksia lainsäädäntöön, kuin rikosoikeudellisen rangaistuksen kohdistaminen oikeushenkilöön. Hallinnollista sakkoa käytettäessä rikosoikeudellisen rangaistuksen tavoin,

⁴²⁵ Knuts 2004, s. 586 ja Tolvanen 2012, s. 204. Tolvasen syvin huoli kohdistuu syyllisyysperiaatteen heikentymiseen.

⁴²⁶ Lahti 2007.

⁴²⁷ Kiiski 2011, s. 50-51.

⁴²⁸ PeVL 32/2005, s.3.

⁴²⁹ Frände 2005, s. 19, 25.

⁴³⁰ Rikoslaisissa on rajattu tarkasti ne rikokset, joissa rikosoikeudellinen syyllisyys ja rangaistus voidaan tuomita muulle kuin luonnolliselle henkilölle.

⁴³¹ Semi 2013, s. 193.

⁴³² Semi 2013, s. 194.

⁴³³ Esim. PeVL 32/2005.

hallinnollinen sanktio sisältää moitteen lainvastaisesta menettelystä.⁴³⁴ Hallinnolliseen sakkoon voi liittyä kielteinen leimaaminen lainvastaisen toiminnan johdosta. Hallinnollisen sakon aiheuttama kielteinen leima tai stigma ei kuitenkaan ole yhtä vahva kuin rikosoikeudellisen rangaistuksen. Hallinnollisen sakon saanut taho ei leimaudu rikolliseksi samalla tavalla kuin rikosoikeudellisen rangaistuksen saanut⁴³⁵.

Hallintoprosessissa vaadittu näyttövaatimuksen taso katsotaan matalammaksi kuin rikosoikeudellisessa prosessissa.⁴³⁶ Tietosuojaoikeudellisissa kysymyksissä näyttökynnyksen ylittäminen voidaan katsoa olevan suhteettoman vaikeaa rikosoikeudellisessa prosessissa. Tietoturvaloukkauksen ja tapahtuvien seuraamusten välinen syy-yhteys on vahingonkorvausta käsitellessä luvussa osoitettu olevan hankalasti toteen näytettävissä. Näyttökynnyksen pitäminen rikosprosessin vaatimalla tasolla johtaisi helposti oikeuden saamatta jäämiseen. Hallinnollisten sakkojen soveltamisalan laajentamisen kannattajat uskovat myös, ettei lievissä rikosoikeudellisissa rangaistuksissa olisi tarvetta täyden rikosprosessin tuomaan rikosentekijän suojaan.⁴³⁷

Hallinnollisten seuraamusten ollessa EIT:n testin mukaisesti mahdollisesti verrattavissa rikosoikeudellisiin seuraamuksiin, hallinnollista seuraamusta määräävän tai rikosoikeudellista seuraamustan suunnittelevan tahon tulee ottaa huomioon mahdollinen *ne bis in idem* -periaatteen ongelma.⁴³⁸ *Ne bis in idem* -periaate eli kielto asettaa ketään syytteeseen ja tuomita kahdesti saman rikoksen johdosta.⁴³⁹ Periaate soveltuu hallinnolliseen seuraamukseen, kun seuraamus luetaan rikosoikeudelliseksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7.lisäpöytäkirjan 4 artiklan mukaisesti. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä *ne bis in idem* -kiellon soveltamisala ei rajoitu rikosoikeudellista rangaistusta koskeviin tuomioihin, vaan se ulottuu myös rangaistusluonteisiin hallinnollisiin seuraamuksiin.⁴⁴⁰ Yleisen tietosuojasetuksen ollessa Euroopan unionin laajuinen säädös, sen perusteella määrättävät hallinnolliset sanktiot

⁴³⁴ Oikeusministeriön hanke, oikeusministeriön työryhmän luonnos 8.11.2017, s. 7.

⁴³⁵ Toista mieltä on esimerkiksi Knuts, esittäessään että hallinnollisen sanktion julkinen julkaiseminen johtaa ns. Häpeäpäällymenettelyyn ja toimijan ankarampaan moitintaan. Ks. Knuts 2006, s. 837 -838.

⁴³⁶ Häyrynen 2006, s. 349.

⁴³⁷ Tolvanen 2002, s. 198.

⁴³⁸ Klassisin *ne bis in idem* -periaatteen arviointiin johtava tilanne on ollut rikosoikeudellisen rangaistuksen määrääminen veronkierrosta sekä veronkorotusta samasta kierrosta, hallinnollisista seuraamuksista ja veronkorotuksista, ks. Kulla 2008, s. 332-333.. Rangaistusluonteisen seuraamuksen ja verojen maksuunpanemisesta, ks. KHO 2016:186.

⁴³⁹ Periaate on kirjattu kansainvälisellä tasolla esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7.lisäpöytäkirjan 4 artiklaan: ”Ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti”.

⁴⁴⁰ HE 9/2018, s. 44. *Ne bis in idem* -periaatteen soveltamisesta esim. KHO:2015:57, KHO:2013:172 ja KHO:2014:96.

tulisivat saamaan ne bis in idem –periaatteen vaikutuksen unionin alueella tapahtuneesta tietoturvaloukkauksesta.

Välttyäkseen turhalta tutkinnalta, yleinen tietosuoja-asetus sisältää artikloja kansainvälistä tutkintaa varten. Valvovilla viranomaisilla on velvollisuus toimia yhteistyössä yli jäsenvaltioiden rajojen one-stop-shop-mekanismin mukaisesti. Rikosoikeudellisten rangaistusten ollessa harvinaisia EU-oikeuteen pohjautuvissa säädöksissä, voidaan olettaa useamman jäsenvaltion ottavan hallinnollisen sakon laajasti käyttöön yleisen tietosuoja-asetuksen rikkomisen seuraamuksena. Määrättävän seuraamuksen ollessa sama eri jäsenvaltioissa, on yksinkertaisempaa arvioida, onko tietoturvaloukkauksesta jo määrätty rangaistusluontoinen seuraamus. Hallinnollisten sakkojen ja rikosoikeudellisten rangaistuksen kehittyneen suhteen vuoksi sekä yritykset että mahdollisesti julkisoikeudellisen oikeushenkilöt, olisivat siis turvassa rikosoikeudellisilta seuraamuksilta joutuessaan tietoturvaloukkauksesta hallinnollisen sakon kohteeksi.

4.3 Hallinnollisen sakon määrääminen yleisen tietosuoja-asetuksen piirissä

Hallinnollisen sakon määräämisestä säädetään korjaavana toimivaltuutena yleisen tietosuoja-asetuksen artiklassa 58(2) ja sisällöllisesti artiklassa 83. Hallinnollinen sanktio on vakavuudessaan tärkein valvovan viranomaisen käytössä olevista korjaavista toimivaltuuksista.⁴⁴¹ Käytettäessä yleisen tietosuoja-asetuksen mukaista hallinnollista sakkoa, on varmistuttava sen käytön olevan kussakin yksittäisessä tapauksessa tehokasta, oikeasuhteista ja varoittavaa artiklan 83(1) mukaisesti. Hallinnollinen sakko on maksimissaan 10 miljoonaa euroa tai 2 % kansainvälisestä liikevaihdosta tai törkeissä rikkomuksissa 20 miljoonaa euroa tai 4 % kansainvälisestä liikevaihdosta.

Hallinnollisen sakon ollessa vakavin määrättävä seuraamus, kahden eri tasoisen maksimisakon määrittäminen tietosuoja-asetuksen tekstissä osoittaa, että vakavallakin tasolla toisten tietoturvaloukkausten katsotaan olevan vielä vakavampia kuin toiset.⁴⁴² Tapahtuneen tietoturvaloukkauksen luonteen perusteella valvovalle viranomaiselle määrätään käytettäväksi maksimisakko. Matalampi sakko on määrättävissä eräistä yleisen tietosuoja-asetuksen rekiste-

⁴⁴¹ WP 29, WP 253, s. 7.

⁴⁴² WP 29, WP 253, s. 9.

rinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän velvollisuuksien rikkomisesta⁴⁴³, sertifiointielimen velvollisuuksien rikkomisesta sekä erään⁴⁴⁴ valvontaelimen velvollisuuden rikkomisesta. Korkeampi sakko on määrättävissä käsittelyn peruseriaatteiden rikkomisesta, rekisteröidyn oikeuksien loukkaamisesta⁴⁴⁵, kolmansiin maihin asiattomasti siirtämisestä⁴⁴⁶, jäsenvaltioiden lainsäädännöstä johtuvien velvollisuuksien rikkomisesta⁴⁴⁷ sekä valvojan viranomaisen antaman määräyksen noudattamatta jättämisestä.⁴⁴⁸

Tietoturvaloukkaus tulee valvojan viranomaisen tietoon joko rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän ilmoittamana⁴⁴⁹, rekisteröidyn ilmoittamana⁴⁵⁰ tai viranomaisen omien tarkastusten⁴⁵¹ perusteella. Aiemmin esitellyillä laajoilla tutkintavaltuuksilla valvojan viranomaisen kykenee selvittämään, onko tietoturvaloukkaus tapahtunut ja missä mitassa. Rekisteröityjen määrä on arvioitava, jotta valvojan viranomaisen voi selvittää onko rikkomuksessa kyseessä yksittäistapaus vai onko kyseessä laajempi ongelma.⁴⁵² Tietoturvaloukkauksen tapahtumisen jälkeen valvovalle viranomaiselle on velvollisuus arvioida sopivin seuraamus. Valvovalle viranomaiselle on käytössä aiemmin esiteltyjä muitakin seuraamuksia kuin hallinnollinen sanktio. Hallinnollista sanktiota tulee käyttää tarkoituksenmukaisesti.⁴⁵³ Tietoturvaloukkauksen on oltava vakava tai toistuva, jotta valvojan viranomaisen suunnittelisi hallinnollisen sakkon soveltamista tapaukseen.

Jokainen tapaus on arvioitava yksittäistapauksena, kuten edellytetään tietosuojasetuksen artiklassa 83. Arvioitaessa hallinnollisen sanktion suuruutta merkityistä on sillä, minkälaiset henkilötiedot ovat tietosuojasetuksen vastaisen toiminnan kohteena.⁴⁵⁴ Tietosuojasetuksen 9 artiklan ja 10 artiklan määrittävien erityisten henkilötietojen kohdalla tapahtuva tietoturvaloukkaus tai tietovuoto on erityisen raskauttava.⁴⁵⁵ Tietoturvaloukkauksesta johtuva kärsitty vahinko tulee arvioidavaksi määrättäessä hallinnollisia seuraamuksia.⁴⁵⁶ Tietoturvaloukkauk-

⁴⁴³ Näillä velvollisuuksilla tarkoitetaan yleisen tietosuojasetuksen artiklojen 8, 11, 25–39 ja 42 ja 43 artiklan mukaisia velvollisuuksia.

⁴⁴⁴ Artiklan 41 kohta 4 mukaisen velvollisuuden.

⁴⁴⁵ Näillä oikeuksilla tarkoitetaan artiklojen 12–22 mukaisia oikeuksia.

⁴⁴⁶ Siirtämisellä tarkoitetaan artiklojen 44–49 mukaista siirtämistä.

⁴⁴⁷ Jäsenvaltion lainsäädännön on oltava hyväksyttävää yleisen tietosuojasetuksen luvun IX mukaisesti.

⁴⁴⁸ Tietosuojavaltuutetulla on mahdollisuus asettaa uhkasakko määräyksensä tueksi rekisterinpitäjille sekä henkilötietojen käsittelijöille.

⁴⁴⁹ Rekisterinpitäjän velvollisuus ilmoittaa tietoturvaloukkauksesta valvovalle viranomaiselle GDPR artikla 33.

⁴⁵⁰ Rekisterinpitäjän velvollisuus ilmoittaa tietoturvaloukkauksesta rekisteröidylle GDPR artikla 34.

⁴⁵¹ Valvojan viranomaisen tutkintavaltuudet GDPR artikla 58(1).

⁴⁵² WP 29, WP 253, s. 10.

⁴⁵³ WP 29, WP 253, s. 7.

⁴⁵⁴ WP 29, WP 253, s. 14.

⁴⁵⁵ WP 29, WP 253, s. 14.

⁴⁵⁶ WP 29, WP 253, s. 11.

sesta voi seurata henkilöön tai esineeseen kohdistuva tai taloudellinen vahinko. Tietosuoja-asetuksella on siis tarkoituksena turvata rekisteröidyn henkilötietojen käsittelystä johtuvia riskejä ja niistä seuraavia vahinkoja laajasti. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 75 kohdan mukaan suojaa saavat fyysiset, aineelliset tai aineettomat vahingot. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osassa esitettyjä riskejä ei olla rajattu vain perinteisiin henkilöön ja irtaimeen kohdistuviin vahinkoihin, vaan laajasti huomioidaan myös aineettomien vahinkojen riskit. Aineettomiksi vahingoiksi katsotaan rikkomuksen johtaminen syrjintään, identiteettivarkauteen tai petokseen sekä merkittävä taloudellinen ja sosiaalinen vahinko. Sosiaalisiksi vahingoiksi katsotaan tilanteet, joissa rekisteröidyltä saatetaan evätä hänen oikeuksiaan ja vapauksiaan tai evätä heitä määräämstä omista henkilötiedoistaan.

Rekisterinpitäjien aikaisempia tietosuoja-asetuksen mukaisia tai vastaisia toimia käytetään rekisterinpitäjän toiminnan arvioinnin apuna.⁴⁵⁷ Erityistä huomiota annetaan aikaisemmille vastaavanlaisille tietoturvarikkomuksille tai tietovuodoille.⁴⁵⁸ Erityisen laajan, pitkäaikaisen tai muulla tavalla törkeän tietovuodon tai tietoturvaloukkaus tapahtuessa valvovalla viranomaisella on velvollisuus arvioida hallinnollisen sanktion määräämistä seuraamukseksi rekisterinpitäjälle. On odotettavaa, että aikaisempien seuraamusten epäonnistuuessa ohjaamaan rekisterinpitäjä oikeanlaiseen käytökseen, valvova viranomainen ottaa käyttöönsä kovemmat seuraamukset. Julkishallinnolliset toimijat ovat laajan henkilötietomääränsä ja erityisesti arkaluontoisten henkilötietokategorioiden käsittelyn takia lähes oletusarvoisesti tietoturvaloukkuksen tapahtuessa hallinnollisen sakon alaisia. Riippuen huomioidaanko ennen yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisia tietovuotoja voimassaolevan lainsäädännön arvioinnissa, monet terveydenhuoltoalan toimijat olisivat toistuvasti tehneet tietoturvaloukkauksia.⁴⁵⁹

Rikkomuksen tahallinen, tarkoituksellinen tai huolimattomuudesta johtuva luonne vaikuttaa arviointikriteerinä rikkomuksesta määrättävään seuraukseen ja mahdollisen hallinnollisen sakon suuruuteen. Tarkoitukselliset tehdyt rikkeet, joissa on osoitettu erityistä välinpitämättömyyttä tietosuoja-asetuksen vaatimuksia kohtaan, johtavat luonnollisesti ankarampiin seurauksiin.⁴⁶⁰ Tahallisuutta ja tarkoitusta arvioitaessa pyritään mahdollisimman suureen objektiivisuuteen perustuen tapauksesta kerättyihin faktoihin. Esimerkiksi henkilötietojen käsittely välittämättä olemassa olevista ohjeista ja käytänteistä voi toimia osoituksena tahallisuudes-

⁴⁵⁷ WP 29, WP 253, s. 14.

⁴⁵⁸ Ibid.

⁴⁵⁹ Ks. Yle-uutiset artikkeli: ”Tietosuojavaltuutetun työmäärä räjähti kasvuun: terveysalalla tietovuoto-ongelmia ilmoitetaan erityisen paljon”

⁴⁶⁰ WP 29, WP 253, s. 12.

ta.⁴⁶¹ Inhimilliset virheet, teknisten muutosten tekemättä jättäminen sekä ohjeistuksien [*policies*] soveltamatta jättäminen on osoitus huolimattomuudesta. Lisääntyvän sovelluskäytännön sekä oikeuskäytännön myötä on yksinkertaisempaa arvioida tahallisuutta tai tarkoituksellisuutta uusissa yksittäisissä tilanteissa.

Tietoturvaloukkauksen tai tietovuodon sattuessa seuraamusten arviointiin vaikuttaa rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän pyrkimyksen rajoittaa tapahtunutta vahinkoa⁴⁶² sekä tietosuoja-asetuksen 83 artiklan mukaisesti rekisterinpitäjän tai henkilötietojenkäsittelijän yhteistyökykyisyys valvovan viranomaisen kanssa. Kuten rikosoikeudellisessa arvioinnissa, huomiota annetaan tekijän katumukselle ja pyrkimyksille rajata tekojensa seurauksena syntynyt vahinko. Rekisterinpitäjällä ja henkilötietojen käsittelijällä on velvollisuus tehdä kaikkensa pienentääkseen yksilölle aiheutuvia seurauksia.⁴⁶³ Vahingon aiheuttamisen rajoittamiseen pyrkinyt vastuullinen käytös tai sen puute, otetaan huomioon arvioitaessa sopivaa seuraamusta rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle.⁴⁶⁴

Määrättävien sanktioiden tulee olla oikeasuhtaisia tapahtuneeseen tietovuotoon tai muuhun tietoturvaloukkaukseen. “Laajuus, huomioitava prosessoinnin syy ja rekisteröityjen määrä sekä heidän kärsimänsä vahingon taso” kertoo rikkomuksen laajuuden.⁴⁶⁵ Rekisteröidyllä on mahdollisuus itse selvittää tai huomata tapahtuneen sellainen tietoturvaloukkaus, jonka perusteella on määrättävissä hallinnollinen sakko. Mahdollisuutta ei kaikissa tietoturvaloukkauksissa ole, vaan loukkaus tulisi varmimmin esiin valvovalle viranomaiselle. Loukkanneen rekisterinpitäjän ollessa kansallinen julkishallinnon toimija, valvova viranomainen joutuisi määräämään rekisterinpitäjälle suhteettoman pienen ja varoituksettoman seurauksen ja toivoa, että rekisteröidyt lähtevät yksityisinä luonnollisina henkilöinä hakemaan oikeutta julkishallinnon toimijan loukatessa heidän henkilötietojensa suoja.

Direktiivin aikaista epäyhtenäistä seuraamuskäytäntöä pyritään korjaamaan⁴⁶⁶ ja Euroopan unionin alueella yli jäsenvaltiörajojen pyritään luomaan yhtenäinen henkilötietojen suojan alue hallinnollisten seuraamusten ja erityisesti hallinnollisten sanktioiden tuella.⁴⁶⁷ Kansallisille laeille annetaan kuitenkin tulkinta-arvoa päätettäessä yksittäistapauksessa hallinnollisen

⁴⁶¹ WP 29, WP 253, s. 12.

⁴⁶² Ibid.

⁴⁶³ Ibid.

⁴⁶⁴ Ibid.

⁴⁶⁵ WP 29, WP 253, s. 10.

⁴⁶⁶ Ladeur, s. 1. Epäyhtenäinen sovelluskäytäntö on huomattu unionin oikeudessa ja epäyhtenäisyyttä pyritään paikkaamaan erityisesti hallinto-oikeudellisin keinoin.

⁴⁶⁷ Huolensa muutoksista on nostanut esimerkiksi Parilli.

sakon summaa⁴⁶⁸ sekä kansallisilla laeilla annetaan mahdollisuus määrittää vastuuseen asetettavien rekisterinpitäjien sekä henkilötietojen käsittelijöiden ryhmää. Kuten muita yleisen tietosuoja-asetuksen piirissä määrättäviä seurauksia, myös hallinnollisia sakkoja tulisi soveltaa yhtenäisesti yli jäsenvaltioiden rajojen.⁴⁶⁹ Hallinnollinen sanktio tulisi suomalaisen tietosuojavaltuutetun näkemyksen mukaan ulottaa tietosuoja-asetuksen tehokkaan täytäntöönpanon, seuraamusjärjestelmän tasapuolisuuden ja toimivuuden vuoksi kaikkiin rekisterinpitäjiin ja henkilötietojen käsittelijöihin⁴⁷⁰ ja näiden sanktioiden tulisi olla oikeasuhteisia suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.⁴⁷¹

Suhteellisuusperiaatteen lisäksi hallinnollisia sakkoja käsiteltäessä on huomioitava oikeussuojakeinoilta edellytetty tehokkuusperiaatteen noudattaminen. Ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaisesti ”jokaisella on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt.” Hallinnollisella sanktiolla pyritään varmistamaan rekisteröidyille tehokas oikeussuojakeino⁴⁷², myös julkishallinnon tahoja vastaan.

Tehokkuusperiaate edellyttää, etteivät kansalliset menettelysäännöt saa olla sellaisia, että unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttäminen olisi käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa.⁴⁷³ Kansalliset lait voivat mahdollisesti asettaa lisävaatimuksia tai ylimääräisiä askeleita seurausprosessiin, mutta tällaiset vaatimukset eivät saa olla hallinnollisten sanktioiden luonteen esteinä.⁴⁷⁴ Valvovien viranomaisten velvollisuutena on siten yleisen tietosuoja-asetuksen monimutkaisuudesta huolimatta⁴⁷⁵ käyttää saamiaan korjaavia valtuuksia rekisteröidyn tehokkaan oikeusturvan toteutumiseksi. On valitettavaa, että mahdollisuus käyttää saatuja korvaavia valtuuksia rekisteröityjen suojaksi estetään tietäntyyppisten rekisterinpitäjien kohdalla.

Harmonisoivaan ja laajan henkilötietojen suojan piiriin pyritään myös yleisen tietosuoja-asetuksen artiklassa 83, jossa esitetään harmonisoitu lähestymistapa hallinnollisiin sanktioihin. Lisäharmonisointia voidaan saavuttaa laajentamalla sanktioiden soveltaminen julkishal-

⁴⁶⁸ WP 29, WP 253, s. 10.

⁴⁶⁹ WP 29, WP 244, s. 5.

⁴⁷⁰ Tietosuojavaltuutetun toimisto, ”Tietosuojavaltuutetulle uusia tehtäviä ja toimivaltuuksia”, uutinen, julkaistu 1.3.2018,

⁴⁷¹ Mäenpää 2018, s.207.

⁴⁷² Hallinnollisten sakkojen soveltaminen voidaan laajentaa myös muihin henkilötietojen suojan rikkomuksiin, kuin 83 artiklassa listattuihin.

⁴⁷³ Mäenpää 2011, s. 447.

⁴⁷⁴ WP 29, WP 253, s. 6.

⁴⁷⁵ Golla, s. 74.

linnon toimijoihin. Laajin mahdollinen sanktioiden soveltamisala on yleisen tietosuoja-asetuksen hengen mukaista. Hallinnollisten sakkojen soveltaminen voidaan laajentaa myös muihin henkilötietojen suojan rikkomuksiin, kuin 83 artiklassa listattuihin.

4.4 Hallinnollisen seuraamuksen oikeusturva

Yleinen tietosuoja-asetus pyrkii harmonisoimaan tietosuojan alan koherentilla tavalla unionin alueella antamalla laajat korjaavat toimivaltuudet itsenäisille⁴⁷⁶ kansallisille tietosuojaviranomaisille. Rekisteröityjen henkilötietoja suojaksi institutionaalinen koherenssi ja rationaalisuus saavutetaan toimivalla valvonnalla ja vastuuseen asettamisella.⁴⁷⁷ Kansallisilta valvoilta viranomaisilta edellytetty yhteistyön ja tietojen jakamisen tietosuoja-asioissa tarkoituksena on osaltaan varmistaa unionin alueella koherenssi henkilötietojen suojelussa. Yleinen tietosuoja-asetus katsoo, että antamalla oikeudet valvoa ja korjata henkilötietojen suojaan liittyvää toimintaa samanlaiselle tietosuojaviranomaiselle eri jäsenvaltioissa, saavutettaisiin yksinkertaisimmin yhtenäinen henkilötietojen suojan alue. Yhtenäisin suoja saavutetaan antamalla kaikki yleisen tietosuoja-asetuksen mahdollistamat tutkivat ja korjaavat toimivaltuudet kansallisille tietosuojaviranomaisille. Yhtenäinen henkilötietojen suoja on yleisen tietosuoja-asetuksen tarkoitus, ja tätä tarkoitusta jäsenvaltioilla on velvollisuus kunnioittaa.

Tietosuojaviranomaisella ei ole aikaisemmin Suomessa ole ollut oikeutta itsenäisesti määrätä seuraamusmaksuja, vaikkakin hallinnollisia sakkoja on määrätty eri oikeudenaloilla onnistuneesti. Hallinnollisia sakkoja asettavat suomalaisessa oikeuskäytännössä itsenäiset viranomaiset, kuten finanssivalvonta ja sakkoja määräävät maksettavaksi asettaneet viranomaiset sekä tuomioistuimet, kuten markkinaoikeus.⁴⁷⁸ Onnistuneista sovelluksista voidaan ottaa mallia etsiessä suomalaiseen oikeuskulttuuriin sopivaa tapaa ulottaa yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiset sakot koskemaan myös julkishallinnon toimijoita.

Apua sovelluskäytäntöön voidaan hakea yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämällä tavalla myös muista unionin jäsenvaltioista. Viranomaiselle määrättävän hallinnollisen sakon aikovat näillä näkymin mahdollistaa Alankomaat, Irlanti, Luxemburg, Ranska, Ruotsi, Tanska ja Yhdistynyt kuningaskunta. Myös Ranskassa viranomaiset olisivat hallinnollisen seuraamusmaksun piirissä, lukuun ottamatta valtiota. Ruotsi, Tanska ja Irlanti vuorostaan aikovat

⁴⁷⁶ Tietosuojaviranomaisen toiminnan itsenäisyys on huomioitu esim. HE 9/2018, s. 43 ja GDPR artikla 54.

⁴⁷⁷ Hofmann, Rowe ja Turk 2011, s. 679.

⁴⁷⁸ Halila, s. 201.

käyttää kansallista liikkumavaraa siten, että viranomaiselle määrättävän seuraamusmaksun enimmäismäärä on alennettu. Sen sijaan Itävalta ja Saksa ovat, Suomen tavoin, jättämässä viranomaiset hallinnollisen seuraamusmaksun ulkopuolelle.⁴⁷⁹

Esimerkiksi Iso-Britanniassa Information Commissioner's Office (ICO) on jo ennen yleisen tietosuoja-asetuksen voimaantuloa ryhtynyt määräämään hallintoprosessissa sakkoja julkishallinnon oikeushenkilöille.⁴⁸⁰ ICO on tehnyt päätöksiä tietosuoja-asioissa yhteensä 13 paikallishallintoa ja 2 keskushallintoa koskevassa asiassa⁴⁸¹. Eräässä tapauksessa kunnanvaltuusto [*council*] oli jättänyt ”haavoittuvien henkilöiden” [*vulnerable people*] henkilökohtaisia tietoja selattavaksi internetiin viiden vuoden ajaksi. Tapauksissa määrättyt sakot ovat summiltaan 70 000 punnan ja 200 000 punnan väliltä. Yleisen tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeenkään määrättävät sakot eivät ole nousseet pelättyihin miljoonasummiin.

Ehdotuksessa yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi laiksi nostettiin esiin huoli yleisen tietosuoja-asetusta rikkoneen tahon oikeusturvasta, mikäli tietosuojavaltuutetulle annettaisiin itsenäinen oikeus määrätä hallinnollisia sakkoja yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalan puitteissa. Hallinnollista sakkoa määrätessä käytössä on vähemmän pakollisia oikeussuojakeinoja kuin rikosoikeudellisessa prosessissa, ja hallituksen esityksessä tuodaan esiin huoli mahdollisesta mielivallasta hallinnollista sakkoa määrätessä.

Arvioitaessa esitettyjä huolia oikeusturvasta tai oikeussuojakeinoista suhteessa valvovaan viranomaiseen, on huomioitava, että yleinen tietosuoja-asetus asettaa jäsenvaltioille velvollisuuden 53 artiklassa säätää rekisteröityjen oikeudesta käyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja valvovan viranomaisen päätöksiä vastaan. Tahot, jotka esittävät huolensa rekisteröidyn oikeusturvasta suhteessa tietosuojavaltuutettuun, on velvollisuus ja keinot säätää tehokkaista oikeussuojakeinoista. Ilman lainsäädännöllisiä toimia oikeusturvan takaamiseksi suhteessa tietosuojavaltuutettuun, huoli rekisteröityjen tilasta vaikuttaa epäaidolta.

Vaikka oikeus määrätä hallinnollisista sanktioista annettaisiin yksin tietosuojavaltuutetulle, hänen toimintaansa kohdistuu paljon hallinnollista valvontaa. Valvonta voidaan jakaa edeltävään (*ex ante*) valvontaan ja jälkeiseen (*ex post*) valvontaan. Edeltävä valvonta on toimintaa ohjaavaa ja jälkeinen valvonta on toimintaa tuomitsevaa.⁴⁸²

⁴⁷⁹ LaVL 5/2018 vp, s. 11.

⁴⁸⁰ ICO perustettiin seuraamaan aikaisemman kansallisen lain Data Protection Act 1998 noudattamista.

⁴⁸¹ Luvut tarkistettu pro gradu –tutkielmaa palautettaessa 4.11.

⁴⁸² Hofmann, Rowe ja Turk 2011, s. 686.

Etukäteen tapahtuva hallinnollinen valvonta, joka kohdistuu viranomaisiin itseensä, on hallinnon sisäistä laillisuusvalvontaa. Sisäisen valvonnan välineinä on hallintopakko, sekä hallinnolliset seuraamukset, kuten esimerkiksi uhkasakko. Valvontaa suorittavat ylemmät viranomaiset suhteessa alempiin viranomaisiin ja yleistä laillisuusvalvontaa perustuslain mukaisesti eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri.⁴⁸³ Tämän sisäisen valvonnan katsotaan olevan hallituksen esityksessä 9/2018 riittävää valvontaa varmistamaan seuraamusmaksun soveltamisalan ulkopuolelle suljettujen julkishallinnon toimijoiden toiminnan lainmukaisuus henkilötietoja käytettäessä.⁴⁸⁴

Hallinnon sisäisen valvonnan alaisena toimivat viranomaistahot ja oikeudelliset tahot. Euroopan unionissa ja kansallisesti tapahtuvaa jälkikäteistä valvontaa suorittavat sekä viranomaistahot ja oikeudelliset tahot, eli itsenäiset tuomioistuimet.⁴⁸⁵ Jälkikäteinen valvonta kohdistuu sekä viranomaisiin että hallinnon ulkopuolisiin toimijoihin.⁴⁸⁶ Asetettaessa viranomaistoimintaa jälkikäteisen valvonnan alaiseksi, valituksen kohteena tulee olla hallinnollinen päätös, eikä esimerkiksi menettelystä voida itsenäisesti valittaa.⁴⁸⁷

Kansalliset viranomaispäätökset on mahdollista saattaa tutkittavaksi toimivaltaiselle tuomioistuimelle. Euroopan unionin viranomaisten päätökset on vastaavasti mahdollista saattaa unionin tuomioistuimen tutkittavaksi. Tuomioistuin arvioi päätösprosessin asianmukaisuutta sekä todisteiden riittävyyttä varmistaakseen oikeusturvan ja yhdenmukaisuuden vaatimuksen tapahtuneen prosessissa.⁴⁸⁸ Kuten kansallisilla tuomioistuimilla⁴⁸⁹, myös unionin tuomioistuimilla⁴⁹⁰ on laaja päätäntävalta niiden arvioidessa viranomaispäätöksen meriittejä. Haettaessa muutosta viranomaisen päätökseen unionin tasolla, tuomioistuin on vapaa uudelleen arvioimaan viranomaisen päätöksen sakosta tai uhkasakosta.⁴⁹¹⁴⁹²

⁴⁸³ Mäenpää 2017, s. 41.

⁴⁸⁴ HE 9/2018, s. 106.

⁴⁸⁵ Mäenpää 2002, s. 10.

⁴⁸⁶ Esimerkiksi kilpailuoikeudellisissa kartellirikkomuksissa, ensisijainen valvova ja täytäntöönpaneva taho on unionin komissio. Komission valta perustuu perustamissopimuksen artikloissa SEUT 101 ja SEUT 102 vahvistettuihin kilpailuoikeudelliseen täytäntöönpano-oikeuteen.

⁴⁸⁷ Mäenpää 2002, s. 12.

⁴⁸⁸ Vesikallio, s. 22.

⁴⁸⁹ Mäenpää 2002, s. 11.

⁴⁹⁰ Harkintavallasta määrätty tarkemmin unionin asetuksessa nro. 1/2003

⁴⁹¹ Vesikallio, s. 39.

⁴⁹² Tuomioistuinten liioiteltu vapaus muuttaa viranomaisten päätöksiä voi nostaa kysymyksiä lopputuloksen ennakoitavuudesta. Henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn uutuudesta johtuen, toimijoiden on kuitenkin siedettävä enemmän epätietoisuutta seuraamuksissa, sillä uudelta lainsäädännöltä ei voida välittömästi odottaa täydellistä ennakoitavuutta.

Sisäisen ja ulkoisen valvonnan lisäksi julkishallinnon toimijat noudattavat hyvän hallinnon takeita ja lakisidonnaisuuden periaatetta.⁴⁹³ Viranomaispäätökset eivät perustu mielivaltaan, vaan kansallisen viranomaisen harkintavaltaa määrittävät EU:n oikeus ja kansallinen hallinto-oikeus.⁴⁹⁴ Eurooppalainen hallinto-oikeus vaikuttaa monelta osin viranomaisten toimintamuu-
toihin, harkintavallan käyttöön sekä menettelyyn hallintoasioissa.⁴⁹⁵ Hallinto-oikeudellisia käytäntöjä on muutettu ja kansallinen oikeuskulttuuri on kehittynyt vaihtelevin tavoin eu-
rooppalaisen hallinto-oikeuden vaikutuksesta.⁴⁹⁶ Euroopan unionissa julkisen vallan jakami-
nen eri toimijoiden välille on kirjattu unionin perustamissopimuksiin; jokaisella instituutiolla on valtaa vain unionin sopimusten antamassa mitassa.⁴⁹⁷

Hallintoprosessissa annettavat päätökset tehdään viranomaisen tai muun toimijan laajaa har-
kintavaltaa käyttäen. Tuomioistuimen oikeutta jälkeinpäin arvioida viranomaisen tekemää
tulkintaa virkavelvollisuutensa piirissä on kritisoitu vallan kolmijaon loukkaukseksi: viran-
omaiset tekevät päätöksiään säädettyjen lakien mukaisella oikeudella, eikä tuomioistuimelle
katsota voitavan antaa liiallisesti oikeutta määrittää miten viranomaisen olisi tulkintatilantees-
sa tullut antaa päätös asiassa.⁴⁹⁸

Perustuslakivaliokunta toi esille lausunnossaan ehdotuksesta täydentäviksi laeiksi, kuinka
erityislaatuiseen tilanteeseen yleisen tietosuojasetuksen sakkojen maksimisuuruus asettaa
kansallisen tietosuojavaltuutetun. Ilman uutta tietosuojalakia, tietosuojavaltuutettu olisi ylei-
sen tietosuojasetuksen mukaisesti toimivaltainen itsenäisesti päättämään hallinnollisten
sanktioiden määräämisestä. Yleinen tietosuojasetus antaa myös mahdollisuuden niille jä-
senvaltioille, joiden oikeusjärjestelmään eivät kuulu hallinnolliset sakot artiklassa 83(9):”
artiklaa voidaan soveltaa niin, että sakon panee vireille toimivaltainen valvontaviranomainen
ja sen määräävät toimivaltaiset kansalliset tuomioistuimet”. Valvontaviranomaisen toimiessa
esittelijänä hallintoasiassa, hallinnollisesta sakosta päättäminen saadaan osaksi perinteisempää
hallintoprosessia.

Soveltamalla tätä yleisen tietosuojasetuksen mahdollisuutta, tietosuojavaltuutetun oikeus
määrätä hallinnollisista sakoista muutettaisiin oikeudeksi esittää sakkoa maksettavaksi ja pää-
tös olisi tuomioistuimen. Tuomioistuimen päättäessä maksun vahvistamisesta sen tuomiolla

⁴⁹³ Hofmann, Rowe ja Turk 2011, s. 681.

⁴⁹⁴ Mäenpää 2011, s. 110.

⁴⁹⁵ Mäenpää 2011, s. 24.

⁴⁹⁶ Mäenpää 2011, s. 17.

⁴⁹⁷ Hofmann, Rowe ja Turk 2011, s. 681.

⁴⁹⁸ Amos, s. 13.

olisi samat oikeusturvatakeet kuin muillakin tuomiosuituinten tuomioilla. Mahdollisuus valittaa hallinnollisen sakon tuomitsemisesta turvaisi myös julkishallinnon toimijoiden aseman tavalla, joka mahdollistaisi niiden ottamisen hallinnollisen sanktion soveltamisalaan.

Verrattaessa esimerkiksi kilpailuoikeudellisten seuraamusmaksujen tai uhkasakon määräämiseen, yleisen tietosuoja-asetuksen mahdollistama hallinnollinen sanktio on euromääräisesti erittäin huomattava seuraamus, varsinkin yksittäisen henkilön päätettäväksi. Kilpailuoikeudellisissa kysymyksissä hallinnollisesta seuraamusmaksusta päättää markkinatuomioistuin, mikä perustuslakivaliokunta katsoo tuomioistuin prosessin sisältävän olennaisesti hallinnollista menettelyä vahvemmat oikeusturvatakeet.⁴⁹⁹ Tietosuojavaltuutetun pelätään tekevän virhepäätöksessään sakosta ja sen suojaksi olevia oikeusturvatakeita ei pidetä riittävinä. Tietosuojavaltuutetun päätöksestä voidaan kuitenkin valittaa samoilla oikeusturvakeinoilla mitä ehdotuksessa täydentäväksi laeiksi ollaan antamassa henkilötietojen suojaksi julkishallintoa vastaan.⁵⁰⁰

Lausunnossaan perustuslakivaliokunta ei siis luota niihin hyvän hallinnon takeisiin ja oikeusturvatakeisiin suhteessa tietosuojavaltuutettuun, vaikka valiokunta on eduskunnan tavoin valmis uskomaan hyvän hallinnon takeisiin ja olemassa oleviin oikeusturvatakeisiin rekisteröityjen henkilötietojen suojana julkishallintoa vastaan.

Ehdotukseksi tilanteen korjaamiseksi on esitetty tietosuojakollegiota, jolla olisi oikeus määrätä seuraamusmaksuista tai siirtämistä oikeutta määrätä sanktiota maksettavaksi tietosuojavaltuutetun esityksestä. Perustuslakivaliokunta katsoo, että hallinnollisesta seuraamusmaksu tulee antaa monijäsenisen toimielimen määrättäväksi.⁵⁰¹

Suomalaisessa oikeuskäytännössä ja lainsäädännössä siis jo asetetaan suuriakin sakkoja maksettaviksi tosiasiallisesti yksittäisen luonnollisen henkilön päätöksellä. Yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisen sakkovallan antaminen kansalliselle tietosuojavaltuutetulle ei siis olisi ristiriidassa suomalaisen oikeuskulttuurin kanssa, toisin kuin hallituksen esityksessä täydentäväksi laiksi väitetään.⁵⁰² Valvovalle viranomaiselle on asetettu velvollisuus seurata muiden

⁴⁹⁹ PeVL 14/2018, s. 18

⁵⁰⁰ EIT tuomio *Öztürk v. Saksa*, ratkaisuvallan siirtämistä hallintoviranomaiselle ei katsottu ihmisoikeussopimuksen vastaiseksi, koska asianosaisella oli mahdollisuus saattaa asia 6 artiklan edellyttämien oikeusturvatakeiden mukaisesti tutkittavaksi asianomaiseen tuomioistuimeen.

⁵⁰¹ PeVL 14/2018, s. 19.

⁵⁰² Huomioitavaa on, että toisin kuin uhkasakkoja, joiden määrät päätetään tapaus kerrallaan, yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiset hallinnollisten sakkojen tulee olla yhteneväisiä koko unionin alueella. Tietosuoja-asioista määrättävä sakko tulee olemaan siis paremmin ennakoitavissa kuin uhkasakko.

unionin jäsenvaltioiden sovelluskäytäntöä varmistaakseen yhteneväisen suojan unionin alueella. Vaikkakin Iso-Britannia pyrkii poistumaan unionista, sen tietosuojaviranomaisen yleiseen tietosuojasetukseen perustuvan lain mukaan annettavat sakot antavat suuntaa, millä tasolla julkishallinnon toimijoita asetetaan vastuuseen yleisen tietosuojasetuksen rikkomisesta.

4.5 Yleisen tietosuojasetuksen hallinnollisen sakon soveltamatta jättäminen ja kansallinen liikkumavara

Yleinen tietosuojasetus mahdollistaa tiettyjen artiklojen kohdalla ⁵⁰³ jäsenvaltioiden käyttävän liikkumavaraa kansallisissa säädöksissään ja näin poikkeavan yleisestä tietosuojasetuksesta. Jäsenvaltioilla on kuitenkin velvollisuus täyttää unionin oikeutta laajimmassa mahdollisessa mitassa. Euroopan unionin yleisen tietosuojasetuksen tarkoitukseen nähden, pyrittäessä antamaan todellista suojaa luonnollisen henkilön henkilötiedoille ei ole hyväksyttävää sulkea julkishallinnon toimijoita. Liikkumavaran tarkoituksena on antaa jäsenvaltioille mahdollisuus säilyttää henkilötietojen suojaa sääntelevää lainsäädäntöä, jota direktiivin 95/46/EY käyttöönotto edellytti. Sitä ei tule käyttää valvovan viranomaisen korjaavien toimivaltuuksien heikentämiseen tai heikentämään rekisteröityjen henkilötietojen suojaa.

HE 9/2018 poistaisi tärkeimmän seuraamuksen käytöstä rekisterinpitäjiltä ja henkilötietojen käsittelijöitä vastaan, joilla on edellä esitetyllä tavalla hallussaan laajat määrät suojattavia henkilötietoja. Käsiteltäviin henkilötietoihin kuuluu myös erityisiä henkilötietoryhmiä sisältävää tietoa. Hallituksen esitys sulkisi hallinnollisten sakkojen soveltamisalan ulkopuolelle luettelomansa valtion ja kunnallistason viranomaiset ja muut julkishallinnolliset toimijat. ⁵⁰⁴ Kuitenkin, PL 124 § nojalla julkista hallintotehtävää suorittava välillinen julkishallinto ei kuuluisi soveltamisalan ulkopuolelle suljettavaan ryhmään, sillä liikkumavara koskisi vain esityksessä lueteltuja viranomaisia.⁵⁰⁵ Välillisen julkishallinnon sulkeminen ulos julkishallinnosta rikkoo aikaisemmin esiteltyä yleistä käsitystä julkishallinnosta ja asettaa täten rekisteröityjen henkilötiedot mielivaltaisesti eri asemaan.

Hallinnollista sakkoa ei katsottu tarpeelliseksi ulottaa koskemaan viranomaisten henkilötietojen käsittelyä, sillä viranomaisia sitoo hallinnon lainmukaisuusvaatimus ja viranomaisten on

⁵⁰³ Liikkumavara huomioitu GDPR johdantokohdassa 10.

⁵⁰⁴ HE 9/2018, s. 56.

⁵⁰⁵ HE 9/2018, s. 105.

myös muutoin noudatettava hallinnon yleislakeja.⁵⁰⁶ Nämä olemassa olevat oikeusturvakeinot ja julkishallinnon erityiset velvollisuudet on kuitenkin tässä tutkimuksessa osoitettu olevan riittämättömiä suojaamaan rekisteröidyn henkilötietoja. Näitä julkishallintoa ohjaavia periaatteita ja oikeussääntöjä ei voida kuitenkaan laskea hallinnollista sakkoa korvaaviksi. Lainmukaisuusvaatimus sekä hallinnon yleislait toimivat etukäteisenä ohjauksena julkishallinnolle, eivätkä ne ota huomioon henkilötietojen suojan erityislaatuisuutta tai tarjoa sellaisia jälkikäteisiä oikeussuojakeinoja rekisteröidyille, joka hallinnollinen sakko selvästi on. Hallituksen esitys poistaa rekisteröidyltä tärkeimmän varoittavan suojan henkilötiedoiltaan ja yrittää korvata sen sopimattomalla etukäteisellä valvonnalla. Hyvän hallinnon takeisiin ja lainmukaisuusvaatimukseen ei sisälly sellaisia jälkikäteisiä seuraamuksia, joilla voitaisiin katsoa olevan varoittavuutta yleisen tietosuoja-asetuksen seuraamusjärjestelmän edellyttämällä tavalla.

Henkilötietoja suojaavien oikeusturvakeinojen on oltava oikeasuhteisia, varoittavia ja tehokkaita.⁵⁰⁷ Hallinnollisten sakkojen soveltamisesta kaikkiin rekisterinpitäjiin puolesta on puhuttu lopullisessa TATTI⁵⁰⁸-mietinnössä sekä tietosuojavaltuutetun toimiston asiantuntijalausunnoissa liittyen hallituksen esitykseen 9/2018. Sakkojen soveltamisen perusteiksi on esitetty tietosuoja-asetuksen hallinnollisten sakkojen tarkoitusta toimia tehokkaana, oikeasuhteisena sekä asianmukaisesti kohdentuneena pelotteena Hallinnollisten sakkojen tarkoitus on olla varoittava seuraus, joka varmistaa rekisteröityjen oikeuksien tapahtumisen, täsmentää rekisterinpitäjän velvollisuuksia ja vahvistaa niitä.⁵⁰⁹

Tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio on tuonut esille, ettei henkilötietorikosten osalta tule arvioida vain rangaistuksen tasoa, vaan myös kehen seuraamus kohdistetaan ja mikä on henkilötietorikoksen uhrien kannalta helpoin tapa saada oikeutta.⁵¹⁰ Ei voida pitää todennäköisenä, että tietoturvaloukkauksen uhri katsoisi oikeuden tapahtuneen, mikäli hallinnollinen sakko tai muu seuraamus kohdistettaisiin väärään tahoon.⁵¹¹ Tästä syystä julkishallinnon virkamiesten erityinen virkavastuu on julkisyhteisön toiminnan ohjaamiseksi käyttökelvoton seuraamus. Suljettaessa julkishallinnon toimijat HE 9/2018 ehdottamalla tavalla ulos hallinnollisen sanktion soveltamisalasta, jäljelle jäävät oikeusturvakeinot kohdistuvat pitkälti yksittäiseen luon-

⁵⁰⁶ HE 9/2018, s. 57 sekä PeVL 14/2018, s. 20.

⁵⁰⁷ Yleiskielellisesti tehokkuus merkitsee sanakirjan mukaisesti tehoavaa, vaikuttavaa, tuloksellista, tepsivää tai pätevää. Yleinen tietosuoja-asetus, johdanto kohta 129. Euroopan unioni pyrki käyttämään hallinnollisia sakkoja riittävänä pelotteena myös kilpailunrikkomus-tapauksissa, Vesikallio, s. 11.

⁵⁰⁸ Henkilötietojen suojaa koskevan kansallisen lainsäädännön tarkistaminen (TATTI -työryhmä), OM006:00/2016.

⁵⁰⁹ GDPR, johdanto kohta 129.

⁵¹⁰ Aarnio, Reijo: Seuraamuksista, 2015.

⁵¹¹ Aarnio on blogissaan kritisoitunut lainsäädäntöä ”valuviasta”. Hänen näkemyksensä mukaan lainsäädäntöme ei tue rekisterinpitäjän vastuun realisoitumista riittävällä tavalla.

nolliseen henkilöön. Virkavastuu ei julkishallinnon organisaatiosta johtuvissa tietoturvaloukkauksissa kohdista seuraamusta oikeaan tahoon, eikä siten saavuta yleisen tietosuojasetuksen seuraamuksille asetettua edellytystä oikeasuhteisuudesta.

Yleinen tietosuojasetus tarkoituksensa vuoksi edellyttää, että liikkumavaraa käytettäessä luonnollisille henkilöille eli rekisteröidyille on varmistettava tehokkaat oikeussuojakeinot. Tosiasiallisesti tehokas oikeussuojakeino on todellisesti käyttökelpoinen. Pelkkä teoreettinen käyttömahdollisuus ei täytä tehokkaan oikeussuojakeinon vaatimusta.⁵¹² Tehokkailla yleisen tietosuojasetuksen mukaisilla oikeussuojakeinoilla henkilötietojen suojaa kyettäisiin valvomaan johdonmukaisesti ja varmistamaan unionin alueen rekisteröityjen yhtenäiset oikeudet. Tietosuojasetuksen mukaisesti valvovilla viranomaisilla tulisi olla kaikissa jäsenvaltioissa samanlaiset tehtävät ja valtuudet.⁵¹³ Voidaan olettaa yleisen tietosuojasetuksen liikkumavaran tarkoituksena olleen jättää voimaan sellainen lainsäädäntö, jolla jäsenvaltio jo täyttää yleisen tietosuojasetuksen vaatimuksia. Hallinnollista sanktiota koskevan kansallista liikkumavaraa käyttämällä, ilman jo olemassa olevaan rekisteröityä suojaavaa lainsäädäntöä, jätetään rekisteröity vaille tehokkaita oikeusturvakeinoja suhteessa julkishallinnon toimijoihin.

Julkishallintoa vastaan käytettävät jälkikäteiset seuraamusjärjestelmät, esiteltyt virkavastuu sekä vahingonkorvaukset, ovat vaarassa jäädä tosiasiallisesti teoreettisiksi oikeussuojakeinoiksi. Teoreettiseksi oikeussuojakeino voi jäädä, mikäli se on liian monimutkainen käytettäväksi tai muuten käyttökelvoton seuraamus. Oikeussuojakeinon tosiasiallisen käytön mahdottomuus on saavutettavissa kansallisilla prosessiedellytyksillä tai prosessinedellytysten monimutkaisuudella. Julkiyhteisöltä haettavien vahingonkorvausten erityisen korkea vastuukynnys tekee siitä henkilötietojen suojan kysymyksissä lähes mahdottoman täyttää.

Unionin kansalaisilta puuttuu tietoa ja ymmärrystä heidän käytössään olevista oikeusturvakeinoista henkilötietojen suojan kontekstissa.⁵¹⁴ Tietoturvaloukkauksista määrättävien korvausten hajauttaminen tietosuojasetuksen piirissä määrättävään sakkoon, yksilön vahingonkorvausvastuuseen sekä julkisyhteisön korvausvastuuseen on monimutkainen sekä eriarvoistava jaottelu. Rekisteröidyn on vaikea puolustaa yleisen tietosuojasetuksella saamiaan oikeuksia, mikäli erilaisia oikeusturvakeinoja on paljon ja ne käydään kaikki erilaisissa prosesseissa. Yleisen tietosuojasetuksen tarkoituksena on vahvistaa rekisteröidyn oikeuksia.

⁵¹² Niemi, s. 270.

⁵¹³ GDPR johdantokohta 129.

⁵¹⁴ FRA raportti, s. 10.

Rekisteröidyn oikeuksien vahvistamisen ja oikeusturvan helpottamisen lisäksi tietosuoja-asetus nojautuu vahvasti hallinnollisiin seuraamuksiin rekisterinpitäjiä ja henkilötietojen käsittelijöitä ohjaavana keinona.⁵¹⁵ Valvovalle viranomaiselle käytettäväksi annetuista seuraamuksista vaikuttavin ja tehokkain on hallinnollinen sakko. Yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttäessä, että kaikkia sen piirissä esiteltyjä seuraamuksia käytetään, ei poista hallinnollisen sanktion tärkeyttä seuraamusten huipulla. Voidaan varmuudella sanoa, että toimivat seuraamukset ovat edellytyksenä lakien mukaiselle toiminnalle.⁵¹⁶ Filosofisesti juridiikasta voidaan jopa väittää, ettei sanktion laki ole laki lainkaan.⁵¹⁷ Ilman todellisia seuraamuksia rekisterinpitäjillä ja henkilötietojen käsittelijöillä ei ole tosiasiallista intressiä muuttaa toimintatapojaan ja kehittää henkilötietojen suojaa.

HE 9/2018 katsoo, koska kyseiset tahot eivät ehdotuksen mukaan toimi kilpailluilla markkinoilla, hallinnollisella sanktiolla ei olisi samanlaista ohjaavaa vaikutusta kuin suhteessa yrityksiin. Hallinnollisten seuraamusmaksujen soveltaminen julkishallinnon toimijoihin ei katso ta olevan samanlaista vaikutusta kuin yksityisen puolen toimijoilla erityisesti julkishallinnon toimijoiden budjettisidonnaisuuden vuoksi.⁵¹⁸ Tällä voidaan olettaa tarkoitettavan, että mahdolliset taloudelliset sanktiot olisivat varoittavuudeltaan selkeämpiä taloudellista voittoa tavoittelevassa toiminnassa yksityisellä sektorilla.

Julkishallinnon perinteisten tehtävien eli hallinnollisen sääntelyn ja julkishallinnon sisäisen toiminnan lisäksi julkishallinnon keskeisiksi tehtäviksi on katsottu myös muita tehtäviä eli palvelujen tuottaminen ja etujen jakaminen, eli julkishallinnon harjoittama taloudellinen toiminta.⁵¹⁹ Hallinnollisen sääntelyn lisäksi, jossa viranomainen päättää mihin yksityinen henkilö tai yhteisö on oikeutettu tai velvoitettu, julkishallinnon toiminta koskee muiden tehtäviensä myötä enenevässä määrin sen toimintaa suhteessa julkishallinnon asiakkaaseen, eli kansalaiseen. Tosiasiallisesti julkishallinnon toimijat tuottavat voittoa, eivätkä perusta budjettiaan pelkästään verotukselliseen tai muuhun julkisoikeudelle ainutlaatuisen lähteeseen. Julkishallinnon toimijoiden ryhtyessä kilpailemaan yksityisillä markkinoilla, sille asetetaan kilpailuoikeudellisia velvoitteita samassa mitassa kuin yksityisille tahoille. Hallinnollisella seuraamusmaksulla olisi ehdottomasti vaikutusta julkishallinnon toimijoiden käytökseen, kuten kilpailuoikeudellisilla seuraamusmaksuilla on.

⁵¹⁵ HE 9/2018, s. 45.

⁵¹⁶ Raiser, s. 253.

⁵¹⁷ Golla, s. 70.

⁵¹⁸ HE 9/2018, s. 57 ja PeVL 14/2018, s. 20.

⁵¹⁹ Mäenpää 2013, s. 6.

Julkishallinnon toimijoiden rajoittaminen yleisen tietosuoja-asetuksen seuraamusmaksun ulkopuolelle asettaa sen epätasa-arvoiseen asemaan suhteessa muihin rekisterinpitäjiin. Oikeusjärjestyksen tulisi siten tarjota rekisteröidylle myös muuta suojelua kuin pelkästään rekisteröidyn aktiivisuudesta riippuvaisia oikeusturvakeinoja. Euroopan unionin oikeutta sovellettaessa, ei voida pitää suositeltavana käyttää tuomioistuimia ainoana tienä oikeuden saamiseksi. Myös muita reittejä tulisi olla oikeusturvan saavuttamiseksi.⁵²⁰

Peczenik on erottanut oikeusturvan varsinaisessa merkityksessään muusta oikeusjärjestyksen tarjoamasta suojelusta.⁵²¹ Kansalaisella on oikeus viedä viranomaisen päätös tuomioistuimen tutkittavaksi. Hallintovalituksessa asianosaisasema myönnetään hallintopäätöksen kautta, eikä kansalaisille kuuluvien oikeuksien ja etujen mukaisesti.⁵²² Muutoksenhakukeinojen ulkopuolelle jää auttamatta osa viranomaistoimintaa, jolloin ainoat käytettävät oikeusturvakeinot ovat kantelu, virkasyyte ja vahingonkorvaus.⁵²³ Välilliselle julkishallinnolle annetusta tehtävästä ei voida tehdä hallintovalitusta, ellei siitä olla erikseen hallintolainkäyttölain mukaisesti säädetty. Myös kunnallisvalituksen soveltamisalasta on suljettu ulos mahdollisuus tehdä kunnallisvalitus siltä osin, kun kunta on siirtänyt julkisen tehtävän ulkopuolisen hoidettavaksi.⁵²⁴ Suomessa hallinnolla on keskeinen merkitys yhteiskunnan toiminnassa.⁵²⁵ Hallintotoimet ovat valtatoimia.⁵²⁶ Julkishallinto on erityislaatuinen entiteetti, jonka asemasta ja tehtävistä vakiintunut oikeudellinen käsitys korostaa erityisesti kahta seikkaa: julkisen vallan käyttöä niiden täyttäessään lainsäädäntöön perustuvaa tehtäväänsä sekä itse lainsäädännön täytäntöönpanoa.⁵²⁷ Julkishallinnon toiminta perustuu laillisuusperiaatteeseen ja julkishallinto on toiminnaltaan rajattu lakisääteiseen tehtäväänsä. Sillä on kuitenkin myös mahdollisuuksia käyttää valtaa suhteessa muihin. Hallinnollisen sääntelyn sisältämä päätöksenteko on pääasiallisesti yksipuolista.⁵²⁸

Oikeusministeriö pyrkii kehittämään hallinnollisten sanktioiden yleissääntelyä, mikäli sellaiselle löydetään tarve. Yleissääntelyn kehittyessä, hallinnollisille sanktioille olisi mahdollista asettaa selkeät ja riittävät rajat suhteessa julkishallinnon toimijoihin. Näitä rajoja käyttäen rekisteröityjen oikeusturvaa voitaisiin laajentaa mahdollistamalla hallinnollisten sanktioiden

⁵²⁰ Kühling, s. 485.

⁵²¹ Peczenik, s. 32.

⁵²² Aer, s. 112.

⁵²³ Aer, s. 110.

⁵²⁴ Mäenpää 2013, s. 91.

⁵²⁵ Aer, s. 54.

⁵²⁶ Aer, s. 55 ja Merikoski, s. 21-26.

⁵²⁷ Mäenpää 2013, s. 1.

⁵²⁸ Mäenpää 2013, s. 8.

määräämisen myös julkishallinnon toimijoille, mikäli ennen hankkeen valmistumista sitä ei katsota järkeväksi.

Hallinnollisilla sakoilla on joustavampaa mitata määrättävä sakko vastaamaan toiminnasta saatua taloudellista hyötyä tai aiheutettua vahinkoa.⁵²⁹ Joustavuutensa vuoksi hallinnollinen sanktio on erinomainen keino yleisen tietosuoja-asetuksen vastaisen toiminnan sanktiointiin. Rekisteröityjen henkilötietoja on suojeltava niin suurilta kuin pieniltä uhilta koko unionin alueella. Joustava ja mukaantuva hallinnollinen sanktio voidaan määrätä suhteellisen suuruusena niin pienelle kuin suurelle toimijalle. Henkilötietojen suojan näkökohtia ei voida jättää vain yksityisen puolen harteille, vaan julkisella sektorilla on myös velvollisuutensa.⁵³⁰ Nykyisellä mallilla julkishallinnon toimijalle voitaisiin määrätä törkeästäkin tietoturvaloukkauksesta vain huomautus.

5. Lopuksi

Henkilötietojen käsittelyn suojan tärkeyttä pohtiessa tulee muistaa vuonna 1998 internetistä ja henkilötietojen käsittelystä lausuttu: ”(a) there is virtually no limit to the amount of information that can be recorded, (b) there is virtually no limit to the scope of analysis that can be done – bounded only by human ingenuity and (c) the information may be stored virtually forever”.⁵³¹ Tietojenkäsittelyn mahdollisuudet sekä laajuus kuten myös tietojen kerääminen on kehittynyt yhdessä teknologian kanssa ja henkilörekisterien lisääntyessä.⁵³² Tarve uudistetulle henkilötietojen suojaa käsittelevälle säädöksille oli selvä ja tähän tarpeeseen pyrittiin vastaamaan Euroopan unionin yleisellä tietosuoja-asetuksella.

Yleinen tietosuoja-asetus otti soveltamisalaansa kaiken henkilötietojen käsittelyn ja pyrki palauttamaan kontrollin henkilötiedoista luonnollisille henkilöille itselleen. Henkilötietoja on kuitenkin käsitelty ilman tiukkoja rajoituksia pitkään, joten muutos aikaisemmin voimassa olevan henkilötietodirektiivin mukaisesta toiminnasta yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiseen toimintaan vaati aikaa ja energiaa rekisterinpitäjiltä.

⁵²⁹Oikeusministeriön työryhmän muistioluonnos 2017, s. 8.

⁵³⁰Koillinen 2013, s. 172.

⁵³¹Nissenbaum 1998, s. 576.

⁵³²Voutilainen 2012, s. 27.

Suomalaisen tietosuojavaltuutetun toimisto on kirjannut tietovuotoja vuodelle 2018 noin 4200.⁵³³ Tietovuotoja on tilastojen valossa ilmoitettu ennätysmäärä. Tietosuojavaltuutettu ei ole vielä aloittanut rekisterinpitäjiin kohdistuvia tarkastuksia, mutta voidaan pitää varmana, että uusia tietoturvaloukkauksia tullaan löytämään näiden tarkastusten myötä. Rekisterinpitäjät eivät siis ole ehtineet suorittaa niitä kaikkia teknisiä ja organisatorisia toimia, joita siltä on yleisessä tietosuoja-asetuksessa edellytetty.

Suomessa huomattavia rekisterinpitäjiä ovat julkishallinnon toimijat. Kansallinen julkishallinto on erityislaatuinen rekisterinpitäjä ja henkilötietojen käsittelijä. Se eroaa vastuultaan ja velvollisuuksiltaan muista oikeushenkilöistä ja rekisterinpitäjistä. Julkishallintoa rajoittaa sille asetetut erityiset hallinto-oikeudelliset velvollisuudet. Julkishallinnon toiminnan tulee perustua lakiin ja sen on noudatettava toiminnassaan lakia. Julkishallinnolla on käytössään ja käsittelyssään laaja-alaiset määrät henkilötietoja.⁵³⁴ Julkishallinto tarvitsee näitä tietoja toimiakseen ja rekisteröidyt edellyttävät julkishallinnon käsittelevän näitä tietoja päättääkseen heidän oikeuksistaan, eduistaan ja velvollisuuksistaan. Julkishallinnolle on annettu erityinen laillinen peruste yleisessä tietosuoja-asetuksessa, jotta pystytään varmistumaan julkishallinnon suorittaman henkilötietojen käsittelyn jatkuvan.

Julkishallinnon toimintaa ohjaavat hallinto-oikeudelliset vastuut ja velvollisuudet. Julkishallinnon toiminnan tulee perustuslain mukaisesti perustua lakiin, sen tulee täyttää hyvän hallinnon velvollisuuksia ja työskennellä viranomaisen avoimuuden puolesta. Käsitellessään henkilötietoja julkishallinnon toimijoiden tulee seurata niille yleisesti asetettuja velvollisuuksia. Toiminnassaan julkishallinnon tulee suorittaa perusoikeuspunnintaa, arvioinneissa julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suoja välillä. Julkishallinnon käsitellessä henkilötietoja ja tehdessään tulkintapäätöksiä, virheelliset tulkinnat tai muut virheet ovat mahdollisia. Julkishallinnon toimijoille asetetut erityiset hallinto-oikeudelliset vastuut ja velvollisuudet vähentävät virheiden määrää, mutta eivät täysin estä niitä. Suurin osa hallinto-oikeudellisista velvollisuuksista on etukäteisiä oikeusturvatakeita.

Suhteessa julkishallinnolliseen rekisterinpitäjän rekisteröidyllä on käytössään jälkikäteiset hallinnolliset oikeussuojakeinot: julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu sekä virkavastuu.⁵³⁵

⁵³³ ”Tietosuojavaltuutetun työmäärä räjähti kasvuun: terveysalalla tietovuoto-ongelmia ilmoitetaan erityisen paljon”, Yle-uutinen.

⁵³⁴ Kempainen, s. 87. ”Hallinto on informaatio käsittelyä”.

⁵³⁵ Kuten näitä oikeussuojakeinoja käsitelleessä luvussa todettiin, ei voida pitää todennäköisenä, että tietoruvalloukkaus tehtäisiin sellaisella tavalla hallintopäätöksellä, että hallintovalitus tai kunnallisvalitus voitaisiin katsoa sopiviksi oikeussuojakeinoiksi.

Julkisyhteisö on vahingonkorvausvastuussa julkista valtaa käytettäessä tapahtuneesta virheestä, kun toimelle kohtuudella asetetut edellytykset eivät ole täyttyneet. Tässä tutkimuksessa olen esittänyt, kuinka korkealla julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun raja käytännössä on, joten vahingonkorvausvastuuta henkilötietojen suojan loukkauksesta ei voida pitää käyttökelpoisena oikeusturvakeinona. Henkilötietojen suojan rikkomisesta johtuvien vahinkojen tapahtumisen ja syy-yhteyden osoittamiseen liittyy samoja ongelmia, mitä vahingonkorvausoikeudessa on huomattu olevan. Rekisterinpitäjille ja henkilötietojen käsittelijöille voidaan esittää madallutettua näyttövaatimusta, mutta kuten tuore päätös Ison-Britannian tuomioistuimesta⁵³⁶ kertoo, vahingon toteen näyttäminen henkilötietojen suojan loukkaustilanteissa on erityisen hankalaa.

Julkisyhteisössä toimiva luonnollinen henkilö voidaan asettaa tapahtuneesta virheestä virkavastuuseen. Virkavastuuseen kuuluu sekä rikosoikeudellinen että hallinto-oikeudellinen virkavastuu. Virkavastuu koskee vain luonnollista henkilöä, eikä sen myötä julkisorganisaatiolle aseteta erityisiä vastuita tai velvollisuuksia muuttaa toimintaansa. Virkavastuu tai muu luonnolliseen henkilöön kohdistuva oikeudellinen vastuu olisi toimivampi, mikäli siitä johtuisi tai sen lisäksi organisaatiolle esitettäisiin velvollisuus muuttaa toimintamalleja, jotka johtivat tapahtuneeseen virheeseen. Pois lukien tilanteet, joissa luonnollinen henkilö tekee tahallisen rikoksen, virheiden voidaan katsoa tapahtuvan virheellisestä ohjeistuksesta tai muusta organisaation vastuusiin kuuluvista velvollisuuksista. Ei voida pitää yleisen tietosuojasetuksen mukaisesti oikeasuhtaisena, että luonnollinen henkilö joutuisi kantamaan vastuun organisaation virheestä.

Monikaan rekisteröity ei ole varmuudella tietoinen oikeuksistaan suhteessa henkilötietojensa suojaan.⁵³⁷ Oikeusvarmuuden ja yksilön suoja edellyttävät, että lainsäädäntö on selvää ja täsmällistä, jotta oikeussubjektit voivat varmistua oikeuksistaan ja turvaamaan niitä tarvittaessa.⁵³⁸ Rekisteröidylle annetaan vähäisesti oikeusturvakeinoja suojaamaan hänen henkilötietojensa suhteessa julkishallinnolliseen rekisterinpitäjään ja keinot mitä tarjotaan, eivät ole sopivia suojaamaan henkilötietoja. Suojaa tietoturvaloukkauksilta ei olla pääasiallisesti haettu tuomioistuimilta, vaan hallinnollisia teitä.⁵³⁹ Rekisteröidyt kaipaavat hallinnollisia keinoja suojata henkilötietojaan, silloin kun he aktivoituvat niin tekemään. Tosiasiallisesti paljon yleisen tietosuojasetuksen kautta tapahtuvasta henkilötietojen suojelusta tulee tapahtumaan val-

⁵³⁶ Lloyd v Google LLC [2018] EWHC 2599 (QB).

⁵³⁷ Euroopan unionin komissio 2010, s. 9.

⁵³⁸ Mäenpää 2011, s. 275.

⁵³⁹ FRA raportti, s. 32.

vovan viranomaisen toiminnan seurauksena. Rekisteröidyillä on vähäisesti intressiä ryhtyä suojelemaan henkilötietojaan tilanteissa, joissa se on liian monimutkaista tai kun heidän käyttöönsä annetut oikeusturvakeinot ovat hajanaisia.

Julkishallinnollisella rekisterinpitäjällä on yhtäläiset velvollisuudet varmistua suorittamansa toiminnan yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisuudesta. Kansallisvaltioilla on erityinen tehtävä suojata kansalaistensa ihmis- ja perusoikeuksia, ja ylläpitää sitä henkilötietojen suojan standardia, jota myös yrityksiltä vaaditaan. Budjettisidonnaisella julkishallinnolla on vähäisesti kannustimia tehdä niitä teknisiä ja organisatorisia muutoksia, joita yleinen tietosuoja-asetus vaatii.

Julkishallinnon henkilötietojen käsittelyn ollessa lähes pakollista, voidaan olettaa, että rekisteröidyillä olisi käytössä ne kaikki yleisen tietosuoja-asetuksen tehokkaat, oikeasuhteiset ja varoittavat seuraamukset, mitä asetuksessa on esitelty. Hallinnollisen sakon suurien maksimsummien on tarkoitus toimia pelotteena suurille kansainvälisille yrityksille, sekä osoittaa kuinka vakavasti unioni ottaa henkilötietojen suojan kansalaistensa perusoikeutena.

Yleisen tietosuoja-asetuksen piirissä määrättävät hallinnolliset sakot ovat suurelle osalle jäsenvaltioiden tietosuojavaltuutettuja uusi instrumentti, eikä sen soveltamisen aloittamista auta yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimusten osittainen abstraktius. Yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimusten avoimuus tai abstraktius eivät voi jäädä hidastamaan rekisteröidyn henkilötietojen suojaa, vaan tietosuojavaltuutettujen tulisi käyttää oikeuttaan määrätä hallinnollisia sanktioita, sen ollessa sopivaa.⁵⁴⁰ Yleisen tietosuoja-asetuksen sakko löytänee muotonsa nopeammin kuin kansalliset hallinnolliset sakot, onhan unionin tietosuojaviranomaisilla velvollisuus toimia yhteistyössä toistensa kanssa tietosuoja-asioissa. Suomen tietosuojavaltuutettu voi siis tulevaisuudessa ottaa tulkintaohjeita muiden unionin jäsenmaiden tietosuojaviranomaisilta. Tulkintaohjeita suhteessa julkishallinnon toimijoihin voitaisiin ottaa esimerkiksi Irlannilta ja Ruotsilta.⁵⁴¹

HE 9/2018 väitöksellä, ettei hallinnollisilla sakoilla olisi vaikutusta budjettisidonnaiseen julkishallintoon, ei kuitenkaan ole pohjaa ottaen huomioon, että julkishallinnon toimijoille voi-

⁵⁴⁰ Esimerkkinä miten tilannetta ei kannata hoitaa on rahoitustarkastuksen vähäinen hallinnollisten sakkujen soveltaminen arvopaperimarkkinain tapauksissa. Tilannetta on kritisoinut esimerkiksi Kostet, Karoliina pro gradu –tutkielmassaan *Hallinnollisten sanktioiden asema arvopaperimarkkinoiden väärinkäytösten seuraamusjärjestelmässä* s. 51-52. Huoli on myös noussut tuomioistuinten henkilötietojen suojaa koskevan käsittelyn puutteesta, esim. Bygrave, s. 2.

⁵⁴¹ LaVL 5/2018 vp, s. 11.

daan määrätä sakkoja esimerkiksi kilpailuoikeudellisilla perusteilla. Samoin tietosuojavaltuutetulle on jätetty hänen oikeutensa määrätä uhkasakkoja maksettavaksi kaikille rekisterinpitäjille. Budjettisidonnainen toimija, kuten kunta, joutuu siis jo tällä hetkellä toimimaan sakkouhan alaisuudessa. Kuten tietosuojavaltuutetun toimiston muistiossa tuodaan esiin, julkishallinnon budjettitaloudessa taloudelliset sanktiot kannustaisivat oikeasuhtaisen riskiperusteisen lähestymistavan käyttöönottoon, jotta rajalliset resurssit tulisivat kohdennetuiksi myös henkilötietojen suojan näkökulmasta tehokkaasti.⁵⁴² Kilpailuoikeudelliset sanktiot eivät ole kaataneet julkishallinnon toimijoita tai heidän budjettejaan, joten ei voida odottaa tietosuojakysymysten tekevän samoin. Pääministeri Sipilä on sitoutunut pidättäytymään kansallisesta lainsäädännöstä suhteessa EU-asioihin⁵⁴³, mutta haluttomuus asettaa julkishallinnon toimijoita sakkouhan alaiseksi antaa vain kuvan, etteivät julkishallinnon toimijat kykene noudattamaan yleisen tietosuojasetuksen vaatimuksia.

Huoli henkilötietojen suojan sekä julkisuusperiaatteen ja julkishallinnon avoimuuden edellytyksen tasapainosta on ymmärrettävä. Molemmat oikeudet ovat edellytyksiä toimivalle yhteiskunnalle. Luonnollisten henkilöiden on pystyttävä luottamaan heidän tietojensa olevan suojassa julkishallinnon toimijoiden hallussa. Luonnolliset henkilöt tarvitsevat myös tietoa julkishallinnon toiminnasta voidakseen varmistua heille annettujen oikeuksien tapahtumisesta.

Henkilötietojen suoja ja julkisuutta sekä avoimuutta edistävät velvollisuudet joutuvat punnintaan vastakkaisina perusoikeuksina. Tämä punninta ei kuitenkaan ole uusi julkishallinnolle, vaan se on joutunut koko julkisuusperiaatteen olemassaolon ajan arvioimaan yksityisyyden suojan ja henkilötietojen suojan vahvuutta verrattaessa julkisuusperiaatteeseen ja avoimuuteen. Punninnan tarve ei tule yllätyksenä kenellekään.

Yleisesti olemassa oleva tieto julkishallinnossa tapahtuvasta perusoikeuspunninnasta ei voi toimia perusteena jättää julkishallinnon toimijat hallinnollisen sakon ulkopuolelle. Päätös johtaa kummallisiin lopputuloksiin. Voidaan kysyä, miksi tosiasiallisesti organisaation ohjeistuksesta johtuvien päätösten seuraamukset pyritään kohdistamaan varmimmin yksittäiseen päätöksen tekijään, vaikka hänen mahdollisuutensa tehdä punnintaa määrätään ylhäältä päin.

Julkishallintoon kohdistuvia hallinnollisia sakkoja on mahdollisuus rajoittaa summaltaan, jolloin ei olisi huolta julkishallinnon toimijan koko budjetin valuvan yksittäiseen hallinnolli-

⁵⁴² HE 9/2018, s. 2-3.

⁵⁴³ Sipilän hallituksen hallitusohjelma, s. 27.

seen sakkoon. On kummallista, että vaihtoehto rajoittaa hallinnollisia sakkoja ja kohdistaa ne organisaatioon olisi mahdoton vaihtoehto, mutta vastuun kohdistaminen yksittäiseen virkamieheen on täysin hyväksyttävä lopputulos.

Mikäli julkishallinnon organisaatiota ei saada vastuuseen rekisterinpitäjänä, ei saavuteta sellaista henkilötietojen suojan tasoa mikä täyttäisi yleisen tietosuojasetuksen vaatimukset. Luonnollisten henkilötietojen suoja ei voi nojautua yksittäisen virkamiehen pelkoon elantonsa menettämisestä. Vastuu on asetettava organisaatiolle, jotta voimme varmistua organisaation tekemän ne organisatoriset sekä tekniset toimenpiteet, jotka ovat edellytyksenä henkilötietojen suojan riittävästä tasosta.

Yleisen tietosuojasetuksen mukaisten hallinnollisten sakkojen tarkoituksena ei ole kaataa julkishallinnon toimijoita, vaan varmistaa niiden toiminnan olevan yleisen tietosuojasetuksen mukaista tavalla, jolla varmistetaan luonnollisten henkilöiden henkilötietojen olevan turvassa. Valtiolla on velvollisuus turvata kansalaistensa perusoikeuksien tapahtuminen. Tämän pro gradu –tutkielman toivon toimivan osoituksena sen puolesta, että Suomen valtio turvaisi kansalaistensa henkilötietojen suojan toteutumisien kohdistamalla hallinnollisia sakkoja myös julkishallinnon toimijoihin.